남북교역은 한반도 평화에 기여했는가[1)]

김규철 | 한국개발연구원 연구위원 | kyoochul@kdi.re.kr

Ⅰ. 서론

남과 북이 처음으로 교역을 시작한 것은 1989년으로 벌써 30년이 훌쩍 넘었다. 이후 다양한 형태의 교역과 경제협력 사업이 수행되었고, 관련 법과 제도가 정비되면서 남한과 북한 사이의 경제교류는 크게 성장했다. 그러나 북한의 군사도발 등으로 인한 남북관계 경색 국면에는 교역이 크게 줄었고, 북한의 핵실험으로 개성공단 가동마저 중단되면서 남북교역은 2016년 이후 중단된 상태에 머무르고 있다. 2023년 현재 북한의 지속된 미사일 도발과 미중 전략경쟁을 비롯한 한반도 주변 안보 상황을 감안할 때 남북관계가 쉽사리 개선될 여지는 없어 보인다. 2017년에는 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 잇단 말폭탄으로 긴장이 최고조에 이르렀으나, 2018년에 신년사를 통해 북한이 평창올림픽에 참가하겠다는 의지를 표명한 이후 분위기가 급변했던 경험에 비추어 보면 남북관계가 갑작스레 바뀔 수 있는 가능성이 전혀 없지는 않다. 만약 남북관계가 다시 개선되어 남북경협과 남북교역이 재개될 경우 이를 새롭게 시작하기에 앞서 과거의 경험을 반추해 볼 필요가 있다.

지난 30년의 남북교역 역사를 돌아보면 상반된 주장이 첨예하게 대립해 왔다. 진보적인 정치 성향의 집단은 남한과 북한의 경제적 교류가 증가할수록 남북관계가 개선된다는 '평화경제론'을 펴고 있다. 북한이 남한과의 교역을 통해 경제적인 이익을 얻게 되면서 도발을 자제하고 관계를 개선시킬 것이라는 견해이다. 따라서 북한의 군사적 도발이나 정치적 상황과는 무관하

1) 본고는 이석 편, 『새로운 대북정책과 남북경협의 모색』, 2022 중 제4장 「남북교역과 남북관계의 상호 영향 분석: 남북교역의 평화효과와 정경분리 원칙」의 내용을 요약하여 정리한 것임을 밝힌다. 자세한 내용은 해당 보고서를 참조하라.

게 남북간의 경제적 교류는 지속될 필요가 있다는 남북경협의 '정경분리' 원칙을 표방했다. 이와는 반대로 북한의 핵실험이나 ICBM 발사 등으로 한반도를 둘러싼 안보 상황이 악화될 경우 남북교역을 중단해야 한다는 입장도 존재한다. 보수 성향인 이명박 정부와 박근혜 정부 시절 각각 천안함 피격 사건과 북한의 핵실험에 대응하여 5.24 조치와 개성공단 가동 중단을 단행한 것이 대표적인 사례이다. 해당 입장을 견지하는 측은 개성공단의 노동자 임금이나 남북교역을 통해 북한에 유입된 외화가 북한의 미사일과 핵 개발 자금으로 전용될 가능성이 있다고 우려한다. 이같이 남북경협과 남북교역에 대한 상반된 시선은 지금까지도 평행선을 달리고 있다.

그동안 남북교역에 대한 견해와 주장은 주로 단편적인 사례로 뒷받침되어 왔다. 이를 극복하기 위해서는 향후 남북경협과 남북교역을 재개하기에 앞서 데이터에 근거한 실증적이고 객관적인 분석을 통해 남북경협에 대한 가설을 검증해야 한다. 이에 본고는 지난 30년간의 남북관계와 남북교역의 상호 관계에 대해 실증적으로 분석하여 남북교역에 대한 기존의 인식을 검토하고자 한다. 본 연구에서 검증하고자 하는 연구 질문을 정리하면 다음과 같다.

가설 1 평화효과: 남북교역은 한반도 평화(남북관계 개선)에 기여했는가?
or 남북간의 경제교류(교역)가 증가하면 남북관계는 긍정적으로 변화하는가?

가설 2 정경분리 or 정경연계: 남북교역은 남북관계의 영향을 받았나?
or 남북관계에 상관없이 남북교역이 유지되었나?
or 남북관계가 악화되면 남북교역은 중단 혹은 축소되었나?

첫 번째 가설은 남북교역이 남북관계에 미치는 영향을, 두 번째 가설은 남북관계가 남북교역에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 다시 말해, 남북교역과 남북관계는 상호 영향을 주고받을 수 있음을 상정하여 분석한다. 남북관계라는 정성적인 인식 혹은 상태를 실증적으로 분석하기 위해서는 이를 수치화해야 한다. 본 연구는 국제정치학에서 널리 활용되는 기준을 차용하여 국가 간의 관계를 수치화한 자료를 통해 남북관계를 객관적으로 수치화하였다. 또한 남북교역을 상업적 교역과 비상업적 교역으로 구분하고 교역의 특성별 차이를 반영하여 남북관계와 남북교역 사이의 상호 관계를 분석하였다.

Ⅱ. 데이터

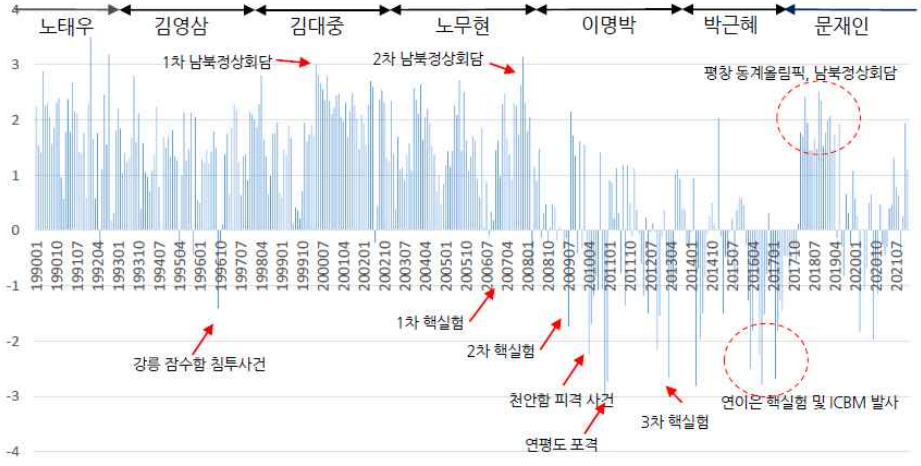
1. 남북관계

국가 간에 발생한 사건을 수치화하는 것을 사건(event) 데이터 기법이라고 한다. 미소 냉전시기 외교 및 군사 행동 등 국가 간의 협력과 갈등 상황 분석에 활용될 목적으로 대규모 연구 자금이 투입되었고, 이후 여러 연구와 자료들이 등장하였다. 당시만 해도 기술이 발달하지 못했기 때문에 사람이 직접 뉴스를 읽고, 국가 간에 발생한 사건을 분류하고 정리하는 작업을 수행했다. 최근에는 기계가 텍스트를 분류하고 데이터화 하는 기술이 발전함에 따라 국가 간 사건 데이터를 축적하는 작업도 자동화되었다. 본 연구는 사건 데이터 자료 중 가장 보편적으로 활용되는 GDELT(Global Data on Events, Language, and Tone)을 활용하여 남북관계를 수치화하였다. GDELT는 Google이 수집한 전 세계 언론 기사에 기반해 국가 간의 사건을 행위국가와 피행위국가 그리고 국가 간 행위를 수치화한 값 등을 데이터로 정리한 자료이다. 국가 간 행위는 골드스타인 척도(Goldstein scale)를 기준으로 하고 있는데, 이는 국제관계학에서 오랜 기간 학술적으로 체계화되어 온 신뢰성 있는 기준이다. 이 척도는 두 국가가 갈등관계일 경우 음의 값으로, 협력관계일 경우에는 양의 값으로 나타난다.

본 연구는 행위국이 남한이고 피행위국이 북한인 수치 및 반대로 행위국이 북한이고 피행위국이 남한인 GDELT 수치를 평균한 값을 남북관계로 상정하였다. 남북관계와 남북교역 사이의 상호 영향을 분석하기에 앞서 GDELT로 수치화된 남북관계가 적절한 지표인지 살펴볼 필요가 있다. [그림 1]은 1990년부터 2021년까지 GDELT로 나타낸 남북관계(이후부터는 GDELT 남북관계로 통칭) 추세, 대통령 재임기간과 주요 남북관계 사건에 대한 정보를 포함하고 있다. 가장 눈에 띄는 것은 강릉 잠수함 침투사건, 북한의 핵실험, 천안함 피격 사건, 연평도 포격 등 북한의 도발 시점에 남북관계 수치가 크게 하락하였고, 남북정상회담이나 평창 동계올림픽 등 남북협력 시점에 해당 수치가 상승한 것이다. 또한 김대중, 노무현 대통령 재임 시기의 남북관계는 전반적으로 높았던 반면, 이명박, 박근혜 대통령 재임 기간에는 GDELT 남북관계가 크게 하락한 것으로 나타나 해당 추세가 일반적인 남북관계 인식과 유사한 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 이 외에도 남북관계를 이벤트 데이터 기법을 통해 분석한 기존의 지수들[2]과 비교해 보면 GDELT 남북관계 수치가 이들과 잘 부합하는

2) 한양대학교 한반도 평화지수(Korea Peace Index: KOPI), 현대경제연구원의 HRI 한반도 평화지수, 서울대통일평화연구원의 남북통합지수, Jung *et al.*(2021)의 한반도 불확실성 지수가 기존의 남북관계를 수치화 한 자료들이다.

[그림 1] GDELT 남북관계 추세



자료: 김규철(2022).

것을 확인할 수 있다. 이를 통해 GDELT 남북관계지수가 실제 남북관계를 잘 반영하는 수치라고 결론 내릴 수 있다.

2. 남북교역

남북교역 데이터는 남북교류협력시스템[3]의 통계를 활용하였다. 해당 통계는 남북교역을 거래 유형별로 분류하고 있는데, 이는 <표 1>과 같다. 우선 남북교역은 크게 상업적 거래와 비상업적 거래로 구분되고, 상업적 거래와 비상업적 거래는 다시 중분류와 소분류로 하위 거래 형태가 존재한다. 남북관계와 남북교역 사이의 상호 영향을 살펴보기 위해서는 남북교역 전체를 살펴보는 것 외에도 거래 유형별로 분해하여 분석하는 것이 필요하다. 남북관계가 특정 거래 유형에만 영향을 주었거나 영향을 받았을 가능성이 존재하기 때문이다. 또한 남한의 대북 반출(북한의 대남 반입)과 남한의 대북 반입(북한의 대남 반출)을 구분하여 분석하였다. 이는 거래 유형별로, 남북 반입・반출의 특징이 다르게 나타나기 때문이다.

3) 남북교류협력시스템(https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblc/guidance/dta/PGDDTDtaBbsNrstkrTradeStatsGuidance.do).

〈표 1〉 남북교역 거래 유형별 분류

대분류	중분류	소분류
상업적 거래	교역	일반교역
		위탁가공교역
	경제협력사업	개성공단사업
		금강산관광사업
		기타경제협력사업
	경공업협력사업	경공업협력사업
	협력사업(~2003)	협력사업(~2003)
비상업적 거래	대북지원	민간지원
		정부지원
		대북지원(~2003)
	사회문화협력사업	사회문화협력사업
	경수로사업	경수로건설
		KEDO 중유
	에너지지원	에너지지원

자료: 남북교류협력시스템의 남북교역 통계 분류 기준을 필자가 정리함.

남북교역 중 상업적 거래와 비상업적 거래의 비중은 약 9:1로 대부분이 상업적 거래이다. 상업적 거래는 1989년에 처음 시작되어 2016년에 개성공단이 폐쇄되면서 중단되었다. 비상업적 거래는 1995년부터 시작하였고, 2016~17년의 국제사회의 대북제재 이후에도 적은 금액이나마 거래가 이어지고 있다. 상업적 거래는 대북 반입과 대북 반출이 57:43으로 어느 정도 균형을 이루었던 반면, 비상업적 거래는 거의 모든 남북교역이 한국의 대북 반출, 즉 한국의 일방적인 대북지원으로 나타났다. 상업적 거래를 하위 분류 수준에서 살펴보면, 개성공단과 위탁가공교역의 경우 원자재 및 재료를 반출하여 북한의 노동력을 활용해 중간재와 완제품을 반입하는 전형적인 위탁가공형태를 보인다. 그러나 일반교역의 경우 어류나 광산품, 모래 등이 주요 교역 품목으로, 북한의 대남 반출이 대부분이다. 즉, 남북교역은 거래 유형별로 각기 다른 특성을 갖기 때문에 형태별로 구분하여 분석하는 것이 필요하다는 시사점을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 실증 분석: 남북교역과 남북관계의 상호 관계

본 절에서는 앞 절에서 살펴본 변수들을 활용해 남북관계와 남북교역이 서로 어떠한 영향을 주고 받았는지 통계적으로 검증하고 그 결과를 제시한다. 남북교역은 형태별로 시작 시점과 끝나는 시점이 각기 다르다. 남북 사이의 군사·안보 관련 분쟁으로 남북교역이 중단되거나 재개되었기 때문이다. 이에 교역 형태별로 교역이 이루어진 기간에 한정하여 분석을 진행하였다.

GDELT 남북관계지수와 교역 형태별 남북교역 데이터는 모두 월별 시계열 자료를 활용하였다. 시계열 변수 간의 관계를 분석하기에 앞서 사전 검증을 위해 적절한 계량 방법론을 적용[4]하였다. 남한 정부의 정치 성향에 따라 남북교역과 남북관계의 상호 관계가 다를 수 있다는 판단하에 전체 기간뿐 아니라 진보 정부 집권기[5]와 보수 정부 집권기[6]로 구분하여 분석을 수행하였다.

<표 2>는 GDELT 남북관계지수와 교역 형태별 남북교역 사이의 그랜저 인과관계를 정리한 것이다. 화살표 '⇨' 로 표시된 것은 남북관계가 해당 형태의 남북교역에 양의 인과관계가 있다는 것을 의미하며, '⇦'로 표시된 것은 남북교역이 남북관계에 양의 인과적 영향을 주었음을 의미한다. 예를 들어 <표 2>의 (1) 전체 기간에서 모든 화살표는 '⇨' 로 나타났는데, 이는 남북관계가 남북교역에는 영향을 주었으나, 남북교역이 남북관계에 미치는 영향은 존재하지 않았음을 의미하는 것이다. 즉, 남북관계가 좋아지면 상업적 거래의 반입과 개성공단의 반출, 비상업적 거래의 반출 규모가 증가하고, 남북관계가 악화되면 반대로 해당 형태의 교역이 감소한다는 것을 의미한다.

4) 시계열 변수들의 정상성(stationary) 여부를 검증한 결과 GDELT 남북관계지수는 정상성을 갖는 시계열이었고, 남북교역 변수는 교역 형태에 따라 정상 시계열인 경우도, 비정상 시계열인 경우도 있었다. 이에 변수 간의 적분 차수가 동일하지 않을 경우(정상 시계열과 비정상 시계열 사이의 관계 분석 시)에 활용할 수 있는 Toda and Yamamoto(1995)를 활용하여 그랜저 인과성 분석을 수행하였다.
5) 김대중, 노무현 대통령 재임기간(1998년 3월~2008년 2월)
6) 이명박, 박근혜 대통령 재임기간(2008년 3월~2017년 2월)

〈표 2〉 남북관계와 남북교역 형태별 인과관계

(1) 전체 기간

	총액	반출	반입
전체 무역	⇨	⇨	⇨
1. 상업적 거래	⇨	X	⇨
1.1. 교역	X	X	X
1.1.1. 일반교역	X	X	X
1.1.2. 위탁가공교역	X	X	X
1.2. 경제협력사업	X	X	⇨
1.2.1. 개성공단사업	⇨	⇨	X
1.2.2. 금강산관광사업	X	X	-
2. 비상업적 거래	⇨	⇨	-
2.1. 대북지원	⇨	⇨	-

(2) 진보 정부 집권기

	총액	반출	반입
전체 무역	X	X	X
1. 상업적 거래	X	X	X
1.1. 교역	X	X	X
1.1.1. 일반교역	⇦	X	⇦
1.1.2. 위탁가공교역	⇦	X	X
1.2. 경제협력사업	X	X	X
1.2.1. 개성공단사업	X	X	X
1.2.2. 금강산관광사업	X	X	-
2. 비상업적 거래	⇨	⇨	-
2.1. 대북지원	⇨	⇨	-

(3) 보수 정부 집권기

	총액	반출	반입
전체 무역	⇨	⇨	⇨
1. 상업적 거래	⇨	⇨	⇨
1.1. 교역	X	-	X
1.1.1. 일반교역	⇨	-	⇨
1.1.2. 위탁가공교역	X	-	X
1.2. 경제협력사업	⇨	⇨	⇨
1.2.1. 개성공단사업	⇨	⇨	⇨
1.2.2. 금강산관광사업	⇨	⇨	-
2. 비상업적 거래	X	⇨	-
2.1. 대북지원	X	⇨	-

진보 정부 집권기에는 전체 기간과는 달리 반대 방향의 화살표 (⇦)가 나타났다. 이는 해당 시기에 일반교역 반입과 위탁가공교역 총액 측면에서 남북교역이 남북관계에 양의 영향을 주었다는 것이다. 이는 남북교역을 통해 남북관계를 개선한다는 남북경협의 평화효과의 증거로 볼 수 있다. 북한의 일반 교역 대남 반출(한국의 대북 반입)은 북한의 주요한 외화 획득 통로라는 점에서 교역을 통해 북한의 대남 경제 의존도를 높이고, 북한의 행동 변화와 남북관계를 개선시킨다는 의도가 특정 교역 형태에서는 실현된 것으로 풀이할 수 있다. 게다가 남북관계가 남북교역에 영향을 주었다는 화살표 (⇨)는 비상업적 거래(대북지원)에서만 확인될 뿐 상업적 거래의 교역 형태에서는 확인되지 않는다. 이는 진보 정부 집권기에 정경분리의 원칙이 지켜진 것이 데이터를 통해 확인된 것이다. 구조적인 남북관계 개선을 위해 남북 경제교류는 정치나 정세와 무관하게 지속될 필요가 있음을 주장한 것이 실증적으로 확인된 것이다.[7)]

보수 정부 집권기에는 남북관계가 남북교역에 일방적인 영향을 준 것으로 나타났다. 다시 말해, 진보 정부 시기와 달리 남북관계가 남북교역에 영향을 주었으나 반대로 남북교역이 남북관계에 미친 영향은 나타나지 않았다는 것이다. 해당 시기 남북관계가 경색 국면이었다는 것에 비추어 보면 남북관계 악화로 남북교역이 줄어든 것이 실증적으로도 확인된 것이다. 남북교역 규모가 남북관계에 따라 영향을 받았다는 것은 '정경연계'가 이루어진 것으로 해석할 수 있다. 2010년에 천안함 피격 사건으로 5.24 조치가 이루어져 개성공단을 제외한 상업적 교역이 중단되었고, 2016년에 북한의 핵실험으로 개성공단 가동마저 중단되면서 보수 정부 집권 기간 동안 남북교역이 정세에 큰 영향을 받았는데, 이것이 데이터로도 나타난 것이다.

대북지원을 포함한 비상업적 거래의 경우 집권 정부의 정치적 성향과 상관없이 남북관계의 영향을 받은 것으로 나타났다. 남북관계가 개선되면 대북지원이 증가했고, 남북관계가 경색되면 대북지원이 감소했던 것이다. 상업적 거래와는 달리 보수 정부는 물론 진보 정부에서도 대북지원이 남북관계의 영향을 받았다는 사실은 흥미로운 점인데, 북한의 군사적 도발로 남북관계가 악화된 경우 한국 국민의 대북 인식이 악화되고, 이는 다시 대북지원을 수행했던 시민단체나 정부의 입장에 영향을 주었을 가능성이 있다.

7) 김대중 정부 시절에 강릉 잠수함 침투 사건이나 서해교전 등 북한의 도발에도 불구하고 남북교류는 지속된 바 있다.

Ⅵ. 결론과 시사점

한국경제에서 남북교역이 차지하는 비중은 매우 낮았기에 남북교역의 경제적 효과가 크지 않다는 것은 거의 모두가 수긍하고 있었다. 그러나 남북교역의 비경제적 효과, 즉 남북교역을 통해 남북관계를 개선하고 나아가 한반도 평화를 정착시킨다는 평화효과에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 남북교역의 평화효과를 지지하는 쪽은 정치적 상황과는 무관하게 남한과 북한의 경제교류가 지속되어야 한다는 정경분리를, 반대쪽은 북한의 행동에 따라 경제적 교류를 지속하거나 단절해야 한다는 정경연계를 주장해 왔다.

본 연구는 지난 30여 년의 남북교역 데이터를 통해 남북관계와의 상호 영향력을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 남북교역이 한반도 평화에 기여했는가에 대해서는 확실하게 결론을 내리기 어렵다. 진보 정부가 집권한 시기의 일반교역이나 위탁가공교역 형태의 남북교역만 남북관계에 양의 영향을 주었고, 이외의 시기의 다른 교역 형태에서는 남북교역이 남북관계에 미치는 영향이 없는 것으로 나타났기 때문이다. 오히려 보수 정부 시기에는 남북관계가 많은 형태의 상업적 교역에 일방적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 다시 말하면, 각 정부는 자신이 주장한 대로 대북 경제협력 정책을 추진했다고 볼 수 있다. 남북관계를 위해서는 정치적 상황과는 무관하게 북한과 경제협력을 지속해야 한다고 주장한 진보 정부(김대중, 노무현 정부)에서는 정경분리가, 북한의 도발이 있을 경우에는 적절한 대응 조치가 필요하다고 주장한 보수 정부(이명박, 박근혜 정부)에서는 정경연계가 이루어진 것이 데이터를 통해서도 확인된 것이다.

최근에는 대북제재와 코로나19, 자연재해 등으로 북한경제가 위기 상황까지 몰린 것 아닌가라는 의구심도 있는 상황이다. 이에 북한주민을 지원해 온 시민단체를 중심으로 인도적 대북지원 재개에 대한 주장이 제기되고 있다. 그렇다면 현재와 같이 남북관계가 경색된 상황에서 대북지원이 가능할까? 과거 사례를 보면 대북지원과 같은 비상업적 거래가 오히려 남북관계의 영향을 받았음을 확인하였다. 상업적 교역은 정부의 성향에 따라 남북관계의 영향과 무관하기도 하였으나, 비상업적 교역은 시기와 정부에 상관없이 남북관계에 종속되었다. 이에 따르면 향후에도 한국정부는 북한의 인도주의적 위기 상황에 대해 한국 국민들의 반응은 어떠한지, 북한의 미사일 발사 등 군사적 도발 등에도 상관없이 지원을 하는 것이 적절한지 등 국민 정서를 고려할 가능성이 높다.

참고문헌

<국내문헌>

김규철, 「한국 국민의 통일의식은 남북관계에 영향을 받는가?」, 『통일과 평화』, 제14권 2호, 2022.

김규철, 「남북교역과 남북관계의 상호 영향 분석: 남북교역의 평화효과와 정경분리 원칙」, 이석 편, 『새로운 대북정책과 남북경협의 모색』, 연구보고서, 한국개발연구원, 2022.

현대경제연구원, 「HRI 한반도 평화지수: HRI 한반도 평화지수의 개요」, 『한반도평화지수』, 제2권, 현대경제연구원, 2010.

<해외문헌>

Jung, Seungho, Jongmin Lee, and Seohyun Lee, "The Impact of Geopolitical Risk on Stock Returns: Evidence from Inter-Korea Geopolitics," Bank of Korea Working Papers, 2021-10, 2021.

Goldstein, Joshua S. "A conflict-cooperation scale for WEIS events data," Journal of Conflict Resolution, 36(2), 1992, pp.369~385.

<웹사이트>

남북교류협력시스템(https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblc/guidance/dta/PGDDTDtaBbsNrstkrTradeStatsGuidance.do, 최종접속일: 2022. 10. 25).

한양대학교 아태지역연구센터, 한반도 평화지수(http://aprc.kr/bbs/board.php?bo_table=eurasiahub_1, 최종접속일: 2022. 10. 25).

The GDELT Project(https://www.gdeltproject.org/, 최종접속일: 2022. 10. 25).