



북한경제의 어제와 오늘

홍제한 교수



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	26
4	讲义	54
5	퀴즈	74
6	보고서	79
7	자료	81



학습안내

01

과목소개

이 강좌의 목적은 북한경제의 실태를 이해하는 것이다. 북한은 공식적으로는 사회주의 계획경제 체제를 표방하고 있지만, 그 실체를 들여다보면, 사회주의 계획경제체제와는 이질적인 측면이 많이 관찰된다.

이 강좌에서는 먼저 북한경제가 가지고 있는 이러한 특수성이 어떠한 역사적 과정을 거쳐서 형성되었는지에 대해서 시대별로 나누어 살펴본다. 그리고 이어서 경제개혁, 시장화, 대외경제관계의 확대, 대북제재, 생활수준 등을 주제로 2000년대 이후 북한경제 실태를 살펴보면, 오늘날 북한 경제는 어떻게 운영되고 있으며, 어떠한 상태에 있는지에 대해서 확인한다. 이와 함께 남북관계의 특수성을 고려해, 남북경협, 통일한국의 경제에 대해서도 논할 예정이다.

02

학습목표

- (1) 북한경제의 역사적 전개 과정을 이해하고 설명할 수 있다.
- (2) 오늘날 북한경제의 실태와 특징을 이해하고 설명할 수 있다.
- (3) 북한경제 및 통일한국 경제를 전망하고 설명할 수 있다.

03

기대효과

이 강좌를 통해 수강생 여러분은 북한경제의 전개 과정을 이해하고, 오늘날 북한경제의 실태를 입체적으로 분석하며, 앞으로의 북한경제, 그리고 통일한국의 경제에 대해 전망할 수 있는 식견을 갖추게 될 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

1주차	사회주의 계획경제의 이해
2주차	해방 직후~1960년대의 북한경제
3주차	1970년~1990년대의 북한경제
4주차	2000년대 이후의 북한경제: 경제개혁
5주차	2000년대 이후의 북한경제: 시장화
6주차	2000년대 이후의 북한경제: 대외경제관계
7주차	2000년대 이후의 북한경제: 산업
8주차	대북제재
9주차	북한 주민의 생활 수준
10주차	북한의 인구변동
11주차	남북경제협력
12주차	통일한국의 경제: 쟁점과 전망





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

11 주차

남북경제협력

11-1

남북경협과 평화경제

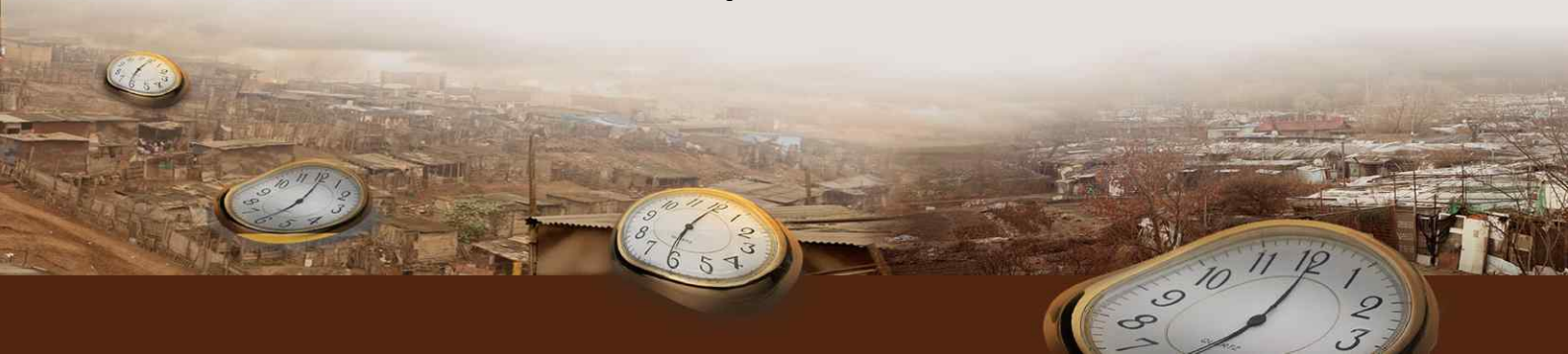
수강생 여러분, 안녕하세요. <북한경제의 어제와 오늘> 강좌를 맡은 홍제환입니다. 이번 강의는 열한 번째 강의로 '남북경협'을 주제로 진행하겠습니다.

지난 강의까지 총 열 차례에 걸쳐 북한경제에 대해 살펴보았습니다. 이제 남은 두 번의 강의에서는 남북관계와 관련된 남북경협과 통일을 주제로 말씀드리려고 합니다. 먼저 이번 강의에서는 남북경협에 대해서 살펴보겠습니다.

강의에 앞서 지난 강의 내용을 잠시 복습해 보겠습니다. 지난 10주차 강의에서는 북한의 인구변동에 대해 살펴보았습니다. 북한 인구구조에서 나타나는 특수성을 확인하고 이를 소득-인구 퍼즐이라고 칭했습니다. 그리고 이어서 이러한 퍼즐이 발생하게 된 원인을 사망률, 출산율 측면에서 살펴보았습니다. 이와 함께 북한이 체제 전환을 하는 경우 북한 인구는 어떻게 달라질 것인가에 대해서도 전망해 보았습니다.

이제 이번 강의 주제에 관한 논의를 본격적으로 시작하겠습니다. 남북경협이 시작된 지 30여 년의 시간이 흘렀습니다. 한때는 개성공단에 북한 근로자 5만 명 이상이 근무할 만큼 남북경협이 활기를 띠었던 적도 있습니다.

하지만 2010년대 들어와 남북경협이 크게 위축되더니, 2016년 북한의 핵실험과 미사일 발사 실험 이후 유일하게 운영되던 개성공단마저 폐쇄되었고, 그 후 경협 사업은 더이상 이루어지지 못하고 있습니다. 그러나 남과 북 모두 경협의 필요성에 대해 공감하고 있는 만큼, 여건이 개선되면 경협은 재개될 수 있을 것으로 예상됩니다.



지금까지 남북경협은 어떻게 전개되어왔으며, 어떠한 측면에서 성과를 거두었을까요? 이를 확인하기 위해 이번 강의에서는 남북경협 경험 전반에 대해 되돌아보려 합니다. 강의 순서는 다음과 같습니다.

먼저 남북경협이 왜 필요한가에 대해서 평화경제 실현이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴볼 것입니다. 이어서 남북경협이 추진된 배경에 대해 살펴보고, 구체적으로 어떻게 전개되어왔는가에 대해서도 말씀드리겠습니다. 그리고 남북경협의 성과를 살펴본 뒤, 남북경협이 지닌 의의와 한계에 대해 말씀드리면서 강의를 마무리하도록 하겠습니다.

첫 번째로 살펴볼 것은 남북경협은 왜 필요한가? 라는 질문에 관한 사항입니다. 남북경협은 도대체 왜 추진해 온 것일까요? 여러 요인이 있겠지만, 여기서는 경제적 측면에 초점을 맞추어 살펴보겠습니다.

남북경협의 목적은 평화와 경제발전의 선순환, 즉 평화경제를 구현해 한반도의 평화와 번영을 실현하는 데에 있다고 할 수 있습니다. 평화와 경제발전의 선순환이란 무엇일까요? 쉽게 이야기하면 평화가 경제발전을 촉진하고, 경제발전은 다시 평화를 증진하게 되는 구조가 실현된 것을 의미합니다. 여기서 경제발전 대신 경제적 상호의존의 심화를 넣을 수도 있습니다.

그런데 평화와 경제발전의 선순환이라는 것이 실제로 실현 가능한 목표일까요? 역사적 경험을 놓고 보면 충분히 실현할 수 있는 목표라고 할 수 있습니다. 먼저 평화의 경제적 효과, 즉 평화가 경제발전을 촉진한다는 측면부터 살펴보겠습니다. 분쟁을 종식하고 평화를 구축하는 것은 경제발전에 도움이 되는데, 크게 두 가지 측면에서 그렇습니다.

첫째, '평화배당 효과'라는 것이 있습니다. 평화적 환경이 조성되면 군사 부문에 사용하던 자원을 민간 부문에서 사용하게 되는 것을 의미합니다. 이는 항상 경제성장에 도움이 될까요? 실증 연구 결과를 보면 꼭 그렇지 않습니다. 경제성장을 오히려 저해하는 결과를 가져올 수도 있습니다. 군사 부문에 비해서 민간 부문의 생산성이 반드시 높은 것은 아니기 때문일 것입니다.



둘째, 평화적 환경이 조성되면 인적·물적 자본에 대한 투자가 촉진되는데, 이것이 경제성장에 도움이 됩니다. 분쟁이 발생할 가능성이 있다면 민간에서 물적 투자, 특히 장기투자를 꺼리게 됩니다. 군사적 충돌로 인해 파괴될 우려가 있기 때문입니다.

또한 인적자본 축적도 감소하게 됩니다. 군 복무기간이 길어지면 민간에서 필요로 하는 교육 과정을 이수하거나 기술을 습득할 수 있는 기회가 줄어들고, 실제 분쟁이 발생하면 인명 피해로 인해 축적된 인적자본이 손실될 수도 있습니다. 이러한 우려 때문에 인적자본에 대한 투자가 위축되기도 합니다.

방금 말씀드린 두 가지 효과, 즉 평화배당 효과와 인적·물적 자본 투자 촉진 효과를 종합해서 보면, 평화 수준의 향상은 경제성장에 도움이 되는 것으로 나타납니다.

이 그림은 2005년과 2016년 사이 평화의 변화와 1인당 소득의 증가율 간의 관계를 나타낸 것입니다. x축은 평화의 변화를, y축은 1인당 소득의 증가율을 나타내고 있습니다. 그림에 대해 자세히 설명하기는 어렵는데, 왼쪽으로 갈수록 평화 수준이 향상된 국가라고 보시면 되겠습니다. 반대로 오른쪽으로 갈수록 평화 수준이 악화된 국가들입니다.

그런데 그림을 보면, 왼쪽에 있는 국가들이 성장률이 더 높은 것으로 나타납니다. 전체적으로 오른쪽으로 갈수록 y값, 즉 소득 증가율이 낮아지는 경향이 보입니다. 이것이 의미하는 바가 무엇일까요? 평화 수준이 더 향상된 국가일수록 1인당 소득의 증가율이 더 높았던 것입니다.

이번에는 경제적 상호의존의 평화증진 효과를 살펴보겠습니다. 경제학계의 가장 주류적인 시각은 무역으로 대표되는 경제적 상호의존의 심화가 평화를 촉진한다는 것입니다. 무역을 통해 당사국 모두 경제적 편익을 얻을 수 있는데, 이러한 경제적 편익이 당사국 간의 분쟁을 억제하는 작용을 한다는 것입니다. 분쟁이 발생해서 무역이 중단되거나 감소하면, 무역을 통해 얻던 경제적 편익을 잃을 수 있기 때문입니다.

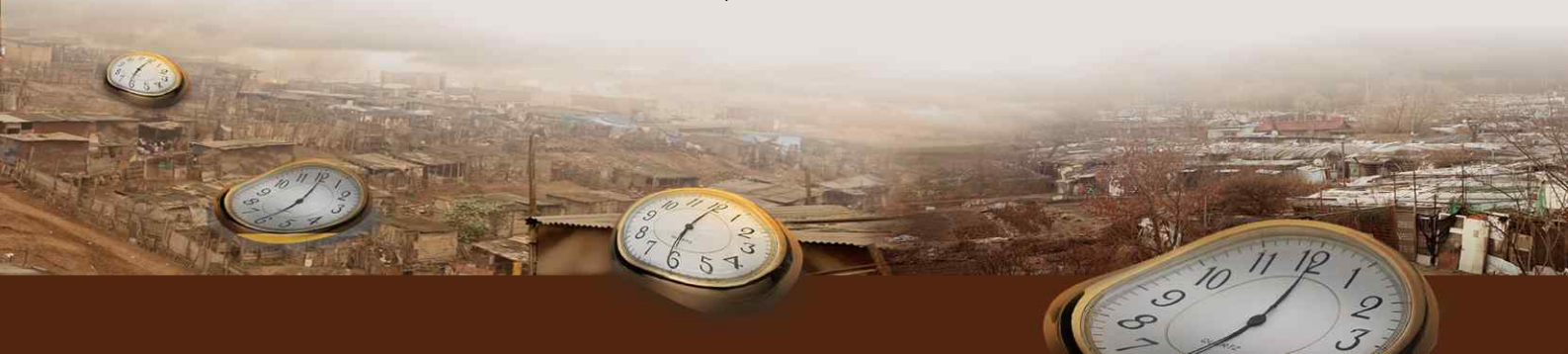
반대로 경제적 상호의존이 분쟁을 촉발한다는 시각도 있습니다. 신마르크스주의자나 신현실주의자들이 대표적입니다. 무역 참가국 간에 무역 이익이 불균등하게 분배되고 있으며, 이것이 분쟁 촉발의 원인이 된다는 것입니다. 상대적으로 이익을 적게 보는 국가들에 불만이 쌓이면, 분쟁으로 이어진다는 것입니다.



그렇다면 실증 분석 결과는 어느 쪽을 더 지지하고 있을까요? 결론부터 말하면, 경제적 상호의존이 평화를 촉진하는가에 대해서 컨센서스가 이루어졌다고 보기는 힘든 상황입니다. 이를 지지하는 결론을 보여주는 연구도 있지만 그렇지 않은 연구도 있습니다. 다만 경제적 상호의존이 평화를 촉진하는 연구가 더 많으니, 경제적 상호의존이 평화를 촉진할 개연성이 있다는 정도는 이야기할 수 있을 것 같습니다.

지금까지의 논의를 종합해 보면, 평화와 경제의 선순환 관계를 실현하는 것이 가능하다는 점은 어느 정도 확인되었다고 볼 수 있습니다. 따라서 남북경협을 통해 평화경제를 구현한다는 목표는 충분히 실현 가능하다고 이야기할 수 있을 것 같습니다.

다음 시간에는 남북경협은 실제로 어떻게 전개되어왔고, 평화경제 구현에 얼마나 기여해왔는가에 대해서 살펴보겠습니다.



11-2 남북경협을 추진 배경 및 전개 과정

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 남북경협과 평화경제에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 남북경협의 추진 배경 및 전개 과정에 대하여 살펴보겠습니다.

남북경협은 1980년대 후반부터 시작되었습니다. 하지만 그에 관한 논의는 그 이전부터 이루어져 왔습니다. 논의가 시작된 배경은 크게 두 가지입니다.

우선 1970년을 전후한 시기부터 냉전 구도가 완화될 조짐을 보인 것입니다. 1969년 미국 닉슨 대통령이 냉전체제의 해체를 제안했습니다. 닉슨 독트린으로 잘 알려져 있습니다.

1971년에는 나고야 세계 탁구 선수권 대회를 계기로 미국과 중국 간의 핑퐁외교가 이루어졌습니다. 미국 탁구 선수단이 중국을 방문해 친선경기를 가졌고, 양국 분위기는 크게 호전되었습니다. 그리고 이듬해에는 미국 닉슨 대통령의 중국 방문이 이루어졌습니다.

이러한 움직임 속에서 남북도 1972년 7.4 남북공동성명을 발표하였습니다. 7.4 남북공동성명을 통해 자주·평화·민족 대단결이라는 평화통일 3원칙이 천명되었습니다. 또 이 공동성명에는 상호 중상·비방과 무장 도발의 중단, 다방면에서의 교류 실시, 서울-평양 상설 직통전화 설치, 남북조절위원회 운영 등의 내용도 담겼습니다.

하지만 이후 관련 후속 조치는 이루어지지 못했고, 남북은 다시 이전의 적대 관계로 되돌아갔습니다. 하지만 7.4 남북공동성명은 남북관계가 전환되는 중요한 분수령이 되었다고 할 수 있습니다.

냉전 질서의 해체는 1980년대 후반 들어와 더욱 가속화되었습니다. 사회주의권 국가들의 중앙집권적 계획경제 시스템이 한계에 봉착했기 때문입니다. 동유럽 여러 사회주의 국가에서 체제 전환이 이루어졌습니다. 그리고 1991년 사회주의 종주국인 소련이 해체되면서 냉전체제는 마침내 종식되었습니다.



앞서 3주차 강의에서 살펴본 것처럼, 사회주의권 붕괴는 북한에 상당한 타격을 주었습니다. 그동안 북한은 에너지, 기술 등 경제의 핵심 부분을 사회주의 국가들에 의존하면서 버텼었는데, 사회주의권이 붕괴됨에 따라 지원과 교역 규모가 줄어들었기 때문입니다. 그러자 북한은 남북관계 개선에 대해 더욱 많은 관심을 가지게 되었습니다.

남북경협에 관한 논의가 시작된 두 번째 배경은 남북 간 체제 경쟁이 사실상 종료되었다는 점입니다. 그림은 남북한 1인당 소득 수준의 장기 추세를 나타낸 것입니다.

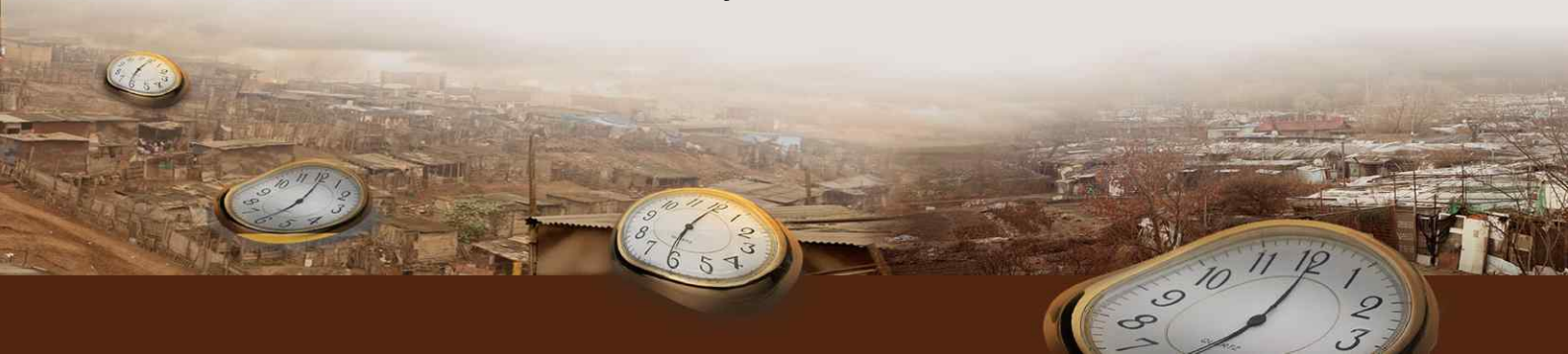
북한의 통계는 1955년 북한 소득이 남한과 동일하다고 가정하고, 국내 연구진이 추정된 북한 성장률을 적용해 산출한 것입니다. 이에 관해서는 앞선 강의에서 설명드린 바 있습니다. 그리고 한국의 소득은 그림 밑에 제시된 사이트에서 매디슨 추계를 제공받아 제시한 것입니다.

그림을 보시면 한국의 소득 수준이 초반에는 북한보다 낮았습니다. 그러다 한국의 소득 수준이 북한을 앞지르기 시작한 것은 1970년대 초반부터입니다. 그리고 그 이후에는 남북의 소득격차가 갈수록 크게 벌어지게 됩니다. 한국은행 추계에 따르면 오늘날 북한의 소득 수준은 한국의 5%에도 미치지 못합니다.

초기에는 북한이 외연적 성장 정책으로 불리는 노동력과 자원을 집중 투입하는 정책을 통해 높은 성장률을 달성하여 남한보다 우위에 있었습니다. 하지만 사회주의 계획경제 시스템이 가지고 있는 여러 한계가 드러나면서 성장세를 유지하지 못하고 장기 침체에 빠지게 되었습니다. 이에 대해서는 북한경제의 전개 과정에 관해 논하면서 살펴본 바 있습니다.

이처럼 경제발전 측면에서 북한을 앞지른 데에다 1988년 서울올림픽 유치에도 성공하는 등 국제적 위상이 높아지자, 한국 정부는 체제 경쟁에서 우위를 확보했다는 자신감을 얻게 됩니다. 그리고 이러한 자신감을 바탕으로 북한과의 관계 개선에 더욱 적극적으로 나서게 됩니다.

그럼 남북경협은 구체적으로 어떻게 전개되어 왔을까요? 제시된 것처럼 태동기부터 여건 조성기, 성장기, 도약기, 정체기, 중단기에 이르기까지 총 여섯 개의 시기로 구분해 볼 수 있을 것 같습니다. 이제 각 시기별로 남북경협의 전개 과정을 살펴보겠습니다.



먼저 1984년부터 1988년까지는 태동기라고 할 수 있습니다. 1984년 11월 남북 당국자들이 경제 분야의 협력 방안을 놓고 최초로 회담을 개최하였습니다. 1985년 11월까지 총 5차례 회담이 이루어졌는데, 남북교역은 결국 성사되지 못하였습니다.

남북경협이 돌파구가 마련된 결정적 계기는 1988년 7월 노태우 대통령이 발표한 '민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언', 이른바 7·7 선언이었습니다.

7·7 선언에는 보시는 것처럼 남북 동포 간 상호 교류 추진, 이산가족의 생사주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문 적극 지원. 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주, 민족 경제의 균형 발전 추구 등의 내용이 담겨 있었습니다.

한국 정부는 같은 해 10월 7·7 선언의 경제 분야 후속 조치라고 할 수 있는 '대북 경제개방조치'를 단행함으로써, 남북 간 경제교류를 공식적으로 허용했습니다.

이렇게 되자 민간기업들의 대북 교역 시도가 이루어지기 시작했습니다. 1988년 11월 대우의 북한 도자기 반입 신청이 최초로 승인되었고, 이듬해 1월에는 효성물산이 최초로 북한산 전기동 200톤을 반입하였습니다.

또 1989년 12월 현대상사가 남성용 잠바 5,000벌을 북한으로 보낸 것을 시작으로 대북 반출도 이루어졌습니다. 참고로 한국에서 북한으로 보낸 것은 수출이 아니라 반출이라 하며, 북한에서 들어오는 것은 수입이 아니라 반입이라고 합니다.

1989년부터 1992년까지는 여건 조성기라고 할 수 있습니다. 보신 것처럼 1988년 말부터 남북 경협이 시작되었지만, 경협을 할 수 있는 법적 근거가 확보된 상황은 아니었습니다. 이러한 상황에서 남북교역 규모가 확대되기는 어려웠습니다. 또 주로 제3국을 경유한 간접교역 방식으로 교역이 이루어졌습니다.

남북경협의 법적 근거는 1990년부터 마련되기 시작했습니다. 남북경협의 가장 기본이 되는 법률이라고 할 수 있는 '남북교류협력에 관한 법률'과 '남북협력기금법'이 제정된 것도 1990년 8월의 일입니다.



두 법에 대해 간단히 소개드리면, 우선 '남북교류협력에 관한 법률'은 남북교류협력의 절차를 규정한 법률입니다. 이 법의 제정으로 남북교역은 합법성과 정당성을 보장받게 되었다고 할 수 있습니다. 또 '남북협력기금법' 제정을 통해서도 남북교류협력을 재정적으로 뒷받침하는 남북협력기금이 설치될 수 있는 법적 근거가 마련되었습니다.

그리고 이렇게 법적 근거가 마련되자, 남북교역 규모는 1991년부터 빠르게 증가하기 시작했습니다.

1993년부터 1997년까지는 성장기로 볼 수 있습니다. 일단 1993년부터 1994년까지는 북한의 핵개발 의혹이 불거짐에 따라 남북경협 규모의 증가세가 크게 둔화되었습니다. 그러다 1994년 10월 북핵 문제가 해결될 조짐을 보이자 한국 정부는 11월 '남북경협 활성화조치'를 발표했습니다.

여기에는 위탁가공과 관련된 시설재의 반출을 허용하고 기술자의 방북을 허용하는 등의 내용이 담겨 있었습니다. 이것이 갖는 의미에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보겠습니다. 이를 계기로 위탁가공 교역이 성장할 수 있는 계기를 마련하게 됩니다.

이후 성장세를 보이던 남북교역은 1996년 9월 북한 잠수함 침투사건을 계기로 다시 주춤합니다. 하지만 1997년 대북 경수로 지원사업이 시작되어 공사 물자 반출이 증가하면서, 비상업적 거래를 포함한 남북교역 규모는 처음으로 3억 달러를 넘어서게 되었습니다.

1998년 김대중 정부가 들어선 이후 남북교역은 도약기를 맞이하게 됩니다. 같은 해 한국 정부는 제2차 남북경협 활성화 조치를 단행했고, 11월부터 해로를 이용한 금강산 관광사업도 시작했습니다.

2000년에는 최초로 남북정상회담이 열려 '6·15 남북공동선언'이 채택되었는데, 선언문에는 '남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전'시킨다는 내용이 담겼습니다.

또 같은 해 12월에는 이종과세 방지 합의서, 청산결제 합의서, 투자보장 합의서, 상사분쟁 해결 합의서 등 이른바 '남북경협 4대 합의서'가 체결되었습니다. '남북경협 4대 합의서'는 남북경협과 관련해 중요한 합의 사항인 만큼, 좀 더 자세히 살펴보도록 하겠습니다.



먼저 이중과세 방지 합의서는 말 그대로 소득이나 이자 등에 대해 남과 북 모두 세금을 부과하는 것을 방지하기 위해 체결한 합의서입니다. 청산결제 합의서는 쉽게 이야기하면, 매번 거래 시마다 결제하지 않고, 일정 기간 동안 교역한 이후 줄 돈과 받을 돈의 차액만 결제한다는 합의 내용을 담고 있습니다.

투자보장 합의서는 남북이 상대 투자자의 투자 자산을 보호하고, 송금·출입·체류 등 교역과 관련된 활동의 편의를 보장하기 위해 체결한 합의서입니다.

마지막으로 상사분쟁 해결 합의서는 거래 과정에서 분쟁이 발생하여 당사자 간 합의가 이루어지지 않을 경우, 어떻게 처리할 것인가에 대한 내용을 담은 합의서입니다. 참고로 남북은 '남북상사중재위원회'라는 기구를 만들고 이를 통해 중재하기로 했습니다.

이러한 내용을 담은 남북경협 4대 합의서 체결로, 충분하지는 않지만, 남북한 기업이 상대 지역에서 활동하는 데에 필요한 최소한의 제도적 여건이 갖추어지게 되었습니다. 따라서 4대 합의서 체결을 통해서 남북경협을 확대할 수 있는 중요한 계기가 마련되었다고 할 수 있습니다.

이후에도 남북교역은 활발히 추진되었습니다. 2002년에는 경의선, 동해선 철도 및 도로 연결 사업이 시작되었고, 2003년 6월에는 개성공단 1단계 건설 공사가 시작되었습니다. 같은 해 9월에는 금강산 육로관광이 시작되었습니다. 그동안 금강산 관광이 해로를 통해서만 이루어졌는데, 이제 육로를 통해서도 가능해졌던 것입니다. 그리고 2004년 12월부터 개성공단이 가동되기 시작했습니다.

개성공단 사업이 시작되어 물자 반출과 반입이 늘어나고, 북한 주민에 대한 인도적 지원사업이 확대되는 등 변화가 나타난 결과, 2005년 남북교역 규모는 처음으로 10억 달러를 넘어섰습니다. 그리고 2007년에는 두 번째 남북정상회담이 개최되어, 남북 정상이 남북경협을 적극 활성화하고 지속적으로 확대·발전시켜 나가기로 합의하게 됩니다.

이렇게 도약하던 남북경협은 2008년 정체기에 접어들게 됩니다. 우선 2008년 7월 금강산 관광객이 피격되어 사망한 사건이 발생했습니다. 이 사건으로 금강산 관광은 잠정 중단됩니다. 그리고 아직까지도 재개되지 못하고 있습니다.



이후에도 남북관계의 경색 국면은 지속되었습니다. 그리고 2010년 해군 장병 46명이 희생된 천안함 피격 사건이 발생하자 한국 정부는 그에 대한 상응 조치로 5.24 조치를 발표했고, 남북경협은 크게 위축됩니다. 5.24 조치의 주요 내용을 살펴보겠습니다.

우선 일반교역과 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출입이 금지되었습니다. 바꿔 말하면, 일반 교역과 위탁가공교역을 할 수 없게 된 것입니다. 또 북한 선박이 한국 해역에서 운항하거나 한국 항에 입항할 수 없게 되었고, 개성공단이나 금강산지구를 방문하는 경우를 제외하고는 한국 국민의 북한 지역 방문이나 주민접촉이 금지되었습니다.

또한 북한에 신규 투자를 할 수 없게 되었습니다. 이는 개성공단도 예외가 아니어서 개성공단에 처음 진출하거나 이미 진출한 기업이 투자를 확대하는 것이 금지되었습니다. 마지막으로 대북지원 사업도 원칙적으로 보류되었습니다. 다만 산모, 영유아 등 취약계층을 대상으로 하는 순수 인도적 지원 사업은 보류 대상에서 제외되었습니다.

정리하면, 5.24 조치로 개성공단을 제외한 남북교역은 사실상 전면 중단되었다고 할 수 있습니다. 하지만 남북교역 규모는 정체하다가, 2014년 이후에는 오히려 크게 증가하는 양상을 보였습니다. 2010년대 들어와 개성공단 사업이 북한 근로자 5만 명 이상이 근무할 정도로 활기를 띠었기 때문입니다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 이야기하겠습니다.

마지막으로 2016년 이후는 중단기라고 할 수 있습니다. 한국 정부는 2016년 2월 유일하게 유지되던 남북경협 사업인 개성공단 가동을 중단했습니다. 북한의 제4차 핵실험, 미사일 발사 등이 그 이유였습니다. 이로써 남북경협은 전면 중단되게 됩니다.

2018년 평창올림픽을 계기로 남북정상회담, 북미정상회담이 개최되는 등 평화 분위기가 조성되면서 남북경협을 재개하기 위한 움직임이 나타나기도 했습니다. 당시 남북은 남북 철도·도로를 연결하고 현대화하기로 합의했고, 현지 공동조사를 실시했으며, 착공식을 개최하기도 했습니다. 또 산림 분야에서는 병해충 공동방제, 양묘장 현대화 등에 협력하기로 합의했습니다.



이에 따라 북한의 산림병충해 실태를 확인하기 위하여 금강산을 방문하고, 평양 양묘장도 방문하는 등 합의를 이행하기 위한 작업이 이루어지기도 했습니다. 그 외에도 한강 하구 공동조사가 실시되기도 했고, 서해경제공동특구, 동해관광공동특구와 같은 남북 공동특구를 조성하기로 합의하기도 했습니다.

하지만 2019년 이후 미국과 북한 간 핵협상이 진전되지 못하였고 또한 대북 제재가 매우 강한 수준에서 이루어지고 있기에, 이러한 남북경협 재개 움직임은 더 이상 진전되지 못하고 흐지부지되고 말았습니다.

지금까지 30여 년에 걸친 남북경협의 전개 과정을 여섯 개의 시기로 구분하여 아주 간략하게 살펴보았습니다. 이를 통해 남북경협은 정치적·군사적 변수의 영향을 받으며 우여곡절 속에서도 성장해 왔으나, 2016년 이후에는 중단된 상태에 놓여 있음을 확인하였습니다.

다음 시간에는 남북경협을 통해 구체적으로 어떠한 경제적 성과가 이루어져 왔는가에 대해서 주요 사업별로 나누어 살펴보겠습니다.



11-3 남북경협이 성과

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 남북경협의 추진 배경 및 전개 과정에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 지금까지 전개된 남북경협을 통해 어떠한 성과가 있었는가에 대하여 살펴보겠습니다.

남북경협의 성과를 확인하기 위해 가장 먼저 살펴볼 것은 남북교역 규모가 어떻게 달라져 왔는가에 있습니다. 그림은 남북경협이 시작된 1989년부터 중단 직전인 2015년까지 각 연도별 남북교역 규모를 나타낸 것입니다. 파란색은 반입, 즉 북한에서 남한으로 들어온 것의 규모를 나타내며, 붉은색은 반출, 즉 남한에서 북한으로 보낸 것의 규모를 나타냅니다.

참고로 여기에는 일반교역, 위탁가공교역 등 상업적 거래에 해당하는 것만 포함되어 있습니다. 바꿔 말하면, 인도적 지원이나 사회문화 협력과 같이 상업적 목적이 아닌 거래는 비상업적 거래라고 하는데, 이것은 제외되어 있습니다.

그림을 보면 2016년 남북경협이 전면 중단되기 전까지 남북교역 규모는 크게 증가해 왔음을 알 수 있습니다. 남북교역 규모 추이를 보면, 2000년대 초반까지는 완만하게 증가해 온 것으로 나타납니다. 그러나 2005년 이후 증가세가 빨라졌습니다.

특히 앞서 말씀드렸지만, 개성공단 사업 이외의 경제협력 사업을 모두 중단시킨 2010년 5.24조치가 실시된 이후에도 교역 규모가 증가하는 추세를 보였다는 것도 확인할 수 있습니다. 이는 그만큼 개성공단과 관련된 교역이 전체 남북경협에서 큰 비중을 차지하고 있었음을 보여준다고 할 수 있습니다.

그런데 2013년에는 반입과 반출 규모가 모두 크게 감소한 것으로 나옵니다. 이는 무엇 때문이었을까요? 2013년에 북한 측에서 개성공단 근로자들을 철수시켜서 개성공단 사업이 5개월 넘게 중단되는 일이 벌어진 적이 있습니다. 2013년의 감소는 바로 이에 따른 것으로 보면 되겠습니다.



반입과 반출로 나누어 보면, 전체적으로 남북교역 초반에는 반출보다 반입이 훨씬 더 많은 비중을 차지했던 것으로 나타납니다. 그런데 2000년대 중반 이후에는 반입과 반출 비중의 격차가 줄어드는 것으로 나타나고 있습니다. 왜일까요? 이는 주로 당시 이루어진 남북경협 사업의 성격과 관련 있습니다.

뒤에서 다시 이야기하겠지만, 남북경협 초기에는 일반교역이 높은 비중을 차지했습니다. 그런데 일반교역은 북한산 제품을 반입하는 경우가 많습니다. 북한은 한국산 제품을 반입하는 것에 대해 꺼려했습니다. 이 때문에 반입이 압도적인 비중을 차지했다고 할 수 있겠습니다.

그런데 2000년대 중반 이후에는 개성공단 사업의 비중이 높아졌습니다. 개성공단의 경우 공단 건설에 필요한 물품을 국내에서 반출하는 경우가 많았습니다. 게다가 개성공단에서의 생산 활동이 주로 원자재를 반출한 뒤, 가공해서 다시 반입하는 형태로 이루어졌습니다. 그러다 보니 이전 시기에 비해 상대적으로 반출의 비중이 높아졌습니다.

남북교역 규모를 이제 사업별로 나누어 보겠습니다. 그림은 주요 남북경협 사업의 연도별 반출입 추이를 나타낸 것입니다. 일반교역, 위탁가공교역, 개성공단, 금강산관광으로 구분되어 있는데, 이들 각각에 대해서는 뒤에서 하나씩 살펴보기로 하고, 여기서는 전반적인 추세만 살펴보겠습니다.

그림을 보면, 남북교역 규모를 기준으로 볼 때 가장 큰 비중을 차지한 사업은 개성공단 사업임을 알 수 있습니다. 개성공단 사업이 남북경협을 상징하는 사업이자 가장 성공적인 남북경협 사업으로 이야기되는 이유를 이 그림을 보면 알 수 있을 것입니다.

앞서도 말씀드렸지만, 남북교역 초창기에는 일반교역이 가장 큰 비중을 차지했습니다. 그러다가 1990년대 후반부터는 일반교역과 위탁가공사업이 비슷한 비중을 차지하게 됩니다. 그리고 2004년 말 개성공단에서 생산이 시작된 이후에는 개성공단의 비중이 빠르게 증가했고, 2008년 무렵부터 가장 큰 비중을 차지하게 됩니다.

2011년부터는 개성공단을 통한 교역만 이루어지고 있는데, 이는 앞서 말씀드린 것처럼 2008년 금강산 관광이 중단된 데에 이어, 2010년 5.24 조치로 2011년부터는 일반교역 및 위탁가공도 이루어지지 않았기 때문입니다.



이제 사업별로 나누어 살펴보겠습니다. 먼저 일반교역입니다. 일반교역은 말 그대로 남한 제품을 북한으로 반출하거나 반대로 북한 제품을 반입하는 형태로 이루어졌습니다. 이 가운데 북한 제품 반입 비중이 월등히 높았습니다.

1989년부터 2010년까지 일반교역 금액을 모두 합하면 39.3억 달러에 이릅니다. 오늘날 환율로 단순 계산해 보면 대략 4조 8,000억 정도가 됩니다. 2000년대에도 한국의 연간 수출이 적게는 1,500억 달러, 많게는 4,000억 달러에 이르렀다는 것을 생각하면, 한국 기준에서 보면 20년간 40억 달러는 사실 그렇게 큰 규모는 아닙니다. 미미한 수준이라고 이야기할 수 있습니다.

그러나 북한의 입장에서 보면 다릅니다. 2000년대 북한의 교역 규모는 20억~40억 달러 정도였으니, 북한 입장에서는 남북교역 규모는 미미한 수준이 아니었습니다. 게다가 일반교역의 90% 정도는 북한에서 남한으로 북한 제품이 반출된 것이었으니, 2000년대 북한 수출이 5억~10억 달러였음을 감안하면, 북한 입장에서는 일반교역이 상당히 중요했다고도 이야기할 수 있겠습니다.

이번에는 일반교역에 참여한 국내 업체 수 추이를 보겠습니다. 그림은 일반교역에 참여한 국내 업체 수를 업종별로 색을 달리해서 나타낸 것입니다. 업체 수는 1990년대 중반부터 빠르게 증가하여 2000년대 초반에는 700개에 육박했습니다. 적지 않은 수의 기업들이 남북 간의 일반교역에 참여했던 것입니다. 이후에는 정세 내지 감소하는 추세를 보이다가, 5.24 조치로 인해 2010년부터는 크게 감소한 것으로 나타납니다.

그럼 어떠한 업종의 기업들이 많았을까요? 농수산물 관련 기업이 가장 많았습니다. 1998년까지는 대략 50% 내외의 비중을 차지했는데, 그 이후에는 비중이 더 커져 70% 이상을 차지했습니다. 섬유류 관련 기업은 1990년대 후반 높은 비중을 차지했지만, 그 이후에는 참여 기업 수가 크게 줄어들었습니다. 아마도 이 시기 섬유산업의 위탁가공교역이 활성화되는 것과 관련이 있을 것 같습니다.

이 그림은 일반교역 품목별로 반출입 비중을 나타낸 것입니다. 연도별로 제시하지 않고 20여 년 간의 교역액을 합산해서 제시해 놓았습니다. 참여 기업 수와 마찬가지로 농수산물이 41.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있습니다. 그다음으로 철강 금속제품 26.2%, 광산물 21.1% 순입니다.



앞서 일반교역은 대부분 북한이 남한에 반출하는 형태로 이루어졌다고 했는데, 북한이 팔 수 있는 품목이 대체로 농수산물이나 광물과 같은 1차 산품에 국한되다 보니, 교역 품목구성이 이와 같이 나타나고 있는 것입니다.

이번에는 위탁가공교역에 대해서 살펴보겠습니다. 위탁가공교역은 남한의 원자재나 부자재를 북한으로 반출한 뒤, 북한에서 가공해서 완제품이나 반제품 형태로 재반입하는 방식으로 이루어졌습니다. 북한의 질 좋은 저임금 노동력을 활용하여 생산하는 것에 초점이 맞춰진 교역 방식이었던 것입니다.

특히 임금 상승 등으로 인해 중국과 베트남 등 아시아 지역의 위탁가공 환경이 나빠지면서, 북한과의 위탁가공교역에 대한 관심이 높아진 1990년대 후반부터는 교역 규모가 증가했습니다.

위탁가공교역은 초기에는 가방, 배낭, 의류, 봉제 완구와 같이 생산 과정에서 높은 수준의 기술이 요구되지 않는 단순 임가공품 위주로 이루어졌습니다. 그러다 1990년대 중반부터는 컬러TV와 같은 제품을 생산하는 기술집약형 임가공으로 발전하였습니다.

이는 1994년 남북경협 활성화조치 덕분이라고 볼 수 있습니다. 위탁가공교역 초기에는 북한에서 가공할 때 북한 기업이 가지고 있던 기존 설비를 이용해야 했기 때문에, 기술집약적인 제품 생산이 어려웠습니다.

하지만 남북경협 활성화조치로 위탁가공 교역에 필요한 설비를 북한으로 반출할 수 있게 되자, 남한 기업이 북한에서 가공하는 기업에 생산설비를 제공해서 생산할 수 있게 되었고, 그 결과 기술집약적 제품 생산이 활성화되었던 것입니다.

이제 사업 규모 면에서나 성과 면에서 남북경제협력을 상징하는 사업이라고 할 수 있는 개성공단에 대해서 살펴보겠습니다.

북한 서해안 지역에 공단을 개발하는 방안에 대한 논의는 1998년 시작되었습니다. 정주영 현대그룹 명예회장이 북한을 방문하여 개발 방안을 제시하자, 북한 당국도 이에 긍정적인 반응을 보였습니다. 이어 2000년 6월 북한이 개성지역을 공단 후보지로 제시하였고, 8월 현대아산과 북한이 '공업지구 건설운영에 관한 합의서'를 체결하여 개성공단 건설을 추진할 수 있는 근거가 마련되었습니다.



그런데 현대아산은 단독으로 사업을 추진하는 과정에서 어려움을 겪었고, 결국 현대아산과 한국토지공사가 공동으로 공단 조성 사업을 추진하게 되었습니다. 이어서 2003년 6월 개성공단 개발 착공식이 개최되었고, 이듬해 12월 주방용품 생산업체인 리빙아트에서 처음으로 생산이 이루어졌습니다.

당초 개성공단 개발은 3단계로 계획되었습니다. 표는 각 단계별 주요 개발 계획 내용을 제시해 놓은 것입니다. 1단계 개발은 노동집약적 산업 중심으로 진행하며, 중소기업에 우선 분양하고, 남북 경협 기반을 구축하는 것으로 되어 있습니다.

2단계에서는 공단과 함께 배후 도시도 개발하게 되어 있습니다. 또 1단계와 달리 기계, 전기, 전자 등 기술집약적 산업에 초점을 맞추고, 수도권과 연계해서 개발하며, 세계적인 수출기지로 육성하는 것으로 되어 있습니다.

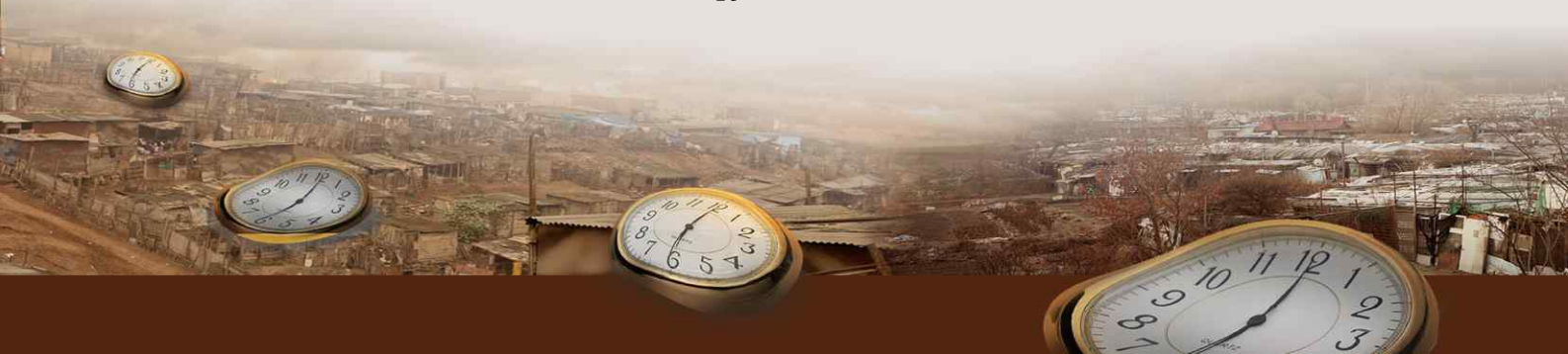
마지막으로 3단계에서도 공단과 함께 배후 도시를 개발하게 되어 있습니다. 그리고 첨단산업 분야의 복합 공업단지를 조성하여 해외 유명기업과 대기업을 유치함으로써, 동북아시아의 거점으로 육성하는 것을 목표로 삼고 있습니다.

당초 목표는 3단계까지의 개발 계획을 2012년까지 마무리하도록 되어 있었습니다. 이러한 계획이 마무리되면 2,000개의 기업이 입주하고, 북한 근로자 35만 명이 근무하는 대규모 공단이 조성되는 것이었습니다.

그럼 실제로는 얼마나 진전이 이루어졌을까요? 개성공단 사업은 1단계에서 중단되었습니다. 이 표는 개성공단 운영이 중단되는 시점의 공단 내 생산시설 분양 및 입주 상황을 보여주고 있습니다.

전체 생산시설 64만 5,000평 중에서 분양받은 기업이 입주한 면적은 26만 9,000평에 불과합니다. 40%에 못미치는 수준입니다. 반면 26만 8,000평은 분양을 받았지만, 기업이 입주하지 않은 상태에 있고 10만 8,000평은 분양이 이루어지지 않았습니다.

입주 기업 수를 보아도, 당초 계획은 1단계 개발 시 300개 기업이 입주하는 것이 목표였으나, 125개 기업이 입주하는 데에 그쳤습니다. 목표의 40%가 조금 넘는 수준입니다. 또 97개 기업은 분양을 받았으나 끝내 입주하지 못했습니다.



100개 가까운 기업들이 분양을 받았으나 입주하지 않은 이유는 무엇일까요? 그림을 보시면, 연도별 개성공단 입주 기업 수의 추이가 제시되어 있습니다. 2009년까지는 매년 20~30개 정도의 기업이 입주했음을 알 수 있습니다.

그러나 2010년 이후에는 4개의 기업이 증가하는 데에 그치고 있습니다. 이는 2010년 5.24 조치로 개성공단에 새로 진출하거나 이미 진출한 기업이 투자를 확대하는 것이 금지된 것이 분양받은 기업들이 입주하지 못하는 결정적인 요인으로 작용했음을 시사합니다.

마지막으로 금강산 관광사업에 대해 살펴보겠습니다. 금강산 관광사업은 1998년 11월 해로를 이용하는 형태로 시작되었습니다. 관광객들이 배를 타고 금강산에 갔던 것입니다. 국민들의 높은 관심 속에 시작된 금강산 관광사업은 그림에서 볼 수 있듯이 2000년 관광객 수가 20만 명을 넘어서는 등 초반에는 호조를 보였습니다. 그러나 2001년 이후 관광객 규모가 10만 명 이하로 줄어드는 등 위축되는 양상을 보였습니다.

이러한 상황에서 2003년 9월 육로관광이 시작되면서 금강산 관광사업이 다시 활기를 띠게 되었습니다. 버스를 타고 갈 수 있게 되자 해로관광이 안고 있던 비용, 이동시간 등의 문제가 상당 부분 해결되었던 것입니다. 2004년 7월부터 시작된 당일 관광 코스도 관광 활성화에 도움이 되었습니다. 그 결과 2004년 관광객 수는 27만 명으로 크게 증가했고, 2007년에는 35만 명에 육박하기도 했습니다.

이처럼 성장세를 보이던 금강산 관광사업은 앞서 말씀드린 것처럼 2008년 7월 남한 관광객이 북한군에 피격되어 사망하는 사건이 발생하면서 중단되었습니다.

이후 한국 정부가 재발 방지와 신변 안전보장 강화 방안 마련을 요구했지만, 북한 당국이 수용하지 않음에 따라 관광은 재개되지 못했습니다. 거기에 더해 2010년대 후반부터는 유엔의 대북 제재까지 강화됨에 따라, 10년간 총 200만 명에 가까운 남한 관광객을 유치했던 금강산 관광사업이 표류하는 상황은 현재까지 지속되고 있습니다.

이번 시간에는 남북경협에 대해 살펴보았습니다. 다음 시간에는 남북경협의 의의와 한계에 대하여 살펴보겠습니다.



11-4 남북경협 의의와 한계

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간까지 남북경협이 왜 필요한가에 대해 평화경제라는 관점에서 검토한 뒤, 지난 30여 년에 걸쳐 이루어진 남북경협 전반에 대해서 시대순으로, 그리고 주요 사업별로 간략하게 살펴보았습니다. 이제 마지막으로 남북경협 경험이 갖는 의의와 한계에 대해서 검토해 보겠습니다.

먼저 남북경협 경험이 갖는 의의부터 살펴보겠습니다. 크게 정치·군사적 측면과 경제적 측면으로 나누어 볼 수 있을 것 같습니다. 정치·군사적 측면에서는 남북 간 긴장을 완화하고 민족 동질성을 회복하는데 기여해 왔다고 할 수 있습니다.

남북 간 경제적 상호의존이 확대되었던 시기에는 군사적 충돌 가능성이 낮아졌던 것으로 보입니다. 바꿔 말하면 경제적 상호의존이 평화증진에 기여하는 양상이 나타났던 것입니다. 또한 경제협력 추진하는 과정에서 남북 간 접촉면이 확대되었는데, 이는 남북 간 이질감을 해소하고 민족 동질성 회복에 도움이 되었을 것입니다.

이번에는 경제적 측면에 대해 보겠습니다. 우선 남북한이 모두 경제적 편익을 얻었다는 것에서 의의를 찾을 수 있습니다. 그런데 남북한 경제에서 남북경협의 경제적 편익이 가지는 의미는 다소 다를 것 같습니다.

남북경협이 한국경제에 미친 영향이나 한국경제에서 가지는 중요성은 상대적으로 제한적이었다고 할 수 있습니다. 반면 남북경협이 북한경제에 미친 영향이나 북한경제에서 갖는 중요성은 적지 않았다고 생각됩니다. 이처럼 차이가 나는 이유는 무엇일까요? 결국 경제 규모의 차이 때문이라고 이야기할 수 있겠습니다.

한국의 경우, 오늘날 무역 규모가 1조 2,000억 달러에 달하고 있습니다. 2010년을 기준으로 해도 9,000억 달러에 육박하는 수준이었습니다. 따라서 최대 25억 달러 수준인 남북교역이 한국경제에서 가지는 의미는 제한적일 수밖에 없습니다.



반면 북한의 경우에는 2000년대 무역 규모가 30억 달러 내외 수준에 그쳤습니다. 2000년대 이후 무역 규모가 가장 컸던 2014년에도 76억 달러 수준이었습니다. 이러한 경제에서는 남북교역이 가지는 의미가 상당히 컸을 것입니다.

그동안 이루어진 남북경협이 가지는 두 번째 의의는 남북경협의 성공 모델을 확인했다는 점이라고 할 수 있습니다.

여기서 말하는 성공 모델은 역시 개성공단 사업입니다. 개성공단 사업 경험은 남북한의 경제적 상황을 고려할 때, 남북경협은 남한의 기술, 자본과 북한의 노동력을 결합하는 형태로 추진하는 것이 가장 바람직하다는 것을 잘 보여주었습니다.

개성공단 사업은 앞으로 남북경협이 재개될 경우, 최우선적으로 다시 추진될 것으로 예상됩니다. 그리고 다른 경협 사업 추진에도 좋은 참고 사례가 될 것으로 보입니다.

다만 중장기적으로는 이러한 성공 모델로부터의 탈피가 필요하다는 점도 기억할 필요가 있습니다. 남북경협이 성과를 거두어 북한경제가 성장할수록 북한 노동력이 가지고 있는 임금경쟁력은 낮아질 수밖에 없을 것이기 때문입니다. 그렇게 되면 북한 노동력에 대한 한국의 수요는 줄어들게 되고, 남북경협이 감소할 수도 있을 것입니다.

따라서 남북경협 재개 초기에는 개성공단 모델을 참고해서 사업을 추진하되, 중장기적인 대안 모색에도 힘을 쏟을 필요가 있겠습니다. 보다 고부가가치를 지닌 산업에서 남북이 협력할 수 있는 방안도 계속해서 찾아볼 필요가 있다는 이야기입니다.

이제 지금까지 이루어진 남북경협이 지녔던 한계에 대해 살펴보겠습니다. 남북경협은 앞서 보신 것처럼 의의를 지니기도 하지만, 여러 측면에서 한계를 드러내기도 했습니다.

우선 북한 진출 기업들을 위한 비즈니스 환경이 열악했습니다. 개성공단의 상황을 예로 들어 살펴보겠습니다. 일단 통신·통행·통관, 이를 3통이라고 부르는데, 개성공단 입주 기업들이 이 3통 문제로 인한 어려움을 지속적으로 호소해 왔음에도 상황이 크게 개선되지는 않았던 것 같습니다.



예를 들어, 인터넷도 안되고 무선전화도 사용할 수 없습니다. 또 통행을 하려면 3일 전에 신고를 해야 합니다. 기업을 경영하다 보면 다양한 상황이 벌어질 수 있는데, 이러한 환경에서는 적절히 대응하기 어려울 겁니다.

또 북한 진출 기업들은 북한 근로자를 고용·해고하거나 노무를 관리하는 데에 충분한 자율성을 확보하지 못했습니다. 북한에서 제공하는 근로자를 고용해야 했고, 근로자들에게는 한국 측 인사가 직접 업무를 지시할 수도 없었습니다.

이외에도 여러 측면에서 개성공단의 비즈니스 환경은 열악했습니다. 그런데 개성공단은 그 외 지역과 비교하면 그나마 나은 상태입니다. 개성공단은 북한 진출 기업들이 활동하기에 상대적으로 유리한 환경이 갖추어져 있다고 이야기할 수 있습니다. 도로, 전력 등 인프라도 갖춰져 있고, 제약도 상대적으로 덜합니다.

바꿔 말하면, 그 외의 지역은 한국 기업이 진출하기에는 매우 열악한 상태에 있다고 이야기할 수 있습니다. 이러한 열악한 비즈니스 환경은 남북경협을 확대·발전을 가로막는 장애물이 되고 있습니다.

정부가 개성공단에 입주한 민간기업에 대해 경제적 지원을 과도하게 해왔다는 점도 문제로 지적됩니다. 이는 경제협력 사업을 추진하는 과정에서 시장경제 원리가 작동하는 것을 저해할 수 있으며, 기업의 도덕적 해이를 낳는 요인이 될 수 있습니다. 기업을 국가가 계속 지원해 주면 기업 경영이 방만해지거나 무리한 투자를 하는 등의 문제가 발생할 수 있다는 것입니다.

정부의 기업에 대한 경제적 지원 규모가 커짐에 따라, 기업 대신 정부가 경협 사업의 의사결정을 주도하는 양상이 나타나기도 했습니다. 금강산 관광사업 사례가 대표적입니다. 앞으로는 정부가 과도하게 지원하기보다는 민간기업이 책임지고 사업을 운영하도록 하고, 정부는 이를 제도적으로 뒷받침하는 것으로 그 역할을 한정할 필요가 있습니다.

또한 정경분리 원칙이 훼손되어 왔다는 점도 문제입니다. 물론 남북관계의 특수성을 고려할 때, 남북경협이 정치적 변수의 영향으로부터 완전히 자유롭기를 기대하기는 힘들 것입니다.



문제는 남북경협 추진 과정에서 정치적 변수에 과도하게 영향을 받아왔다는 데에 있습니다. 한반도에서 정치적 긴장이 완전히 해소되기는 쉽지 않은 상황에서 이처럼 정치적 변수에 과도하게 영향을 받는 상황이 지속된다면, 앞으로도 남북경협 규모를 확대하는 것에는 한계가 있을 것입니다. 정치적 변수로 인해 언제 갑자기 경협이 중단될지 모르는 상황에서 경협에 뛰어드는 기업은 그리 많지 않을 것이기 때문입니다.

이제 이번 강의에서 학습한 내용을 정리해 보겠습니다. 이번 강의에서는 먼저 남북경협이 왜 필요한가에 대해서 살펴보았습니다. 남북경협의 목적은 평화와 경제발전의 선순환, 즉 평화경제를 구현해서 한반도의 평화와 번영 실현에 있다고 말씀드렸습니다. 그리고 선행연구를 참고하여 평화가 경제발전을 촉진하고, 경제적 상호의존 강화가 평화를 다시 증진하는 선순환 관계를 실현하는 것이 가능하다는 점도 확인했습니다.

두 번째로 살펴본 것은 남북경협의 추진 배경과 전개 과정입니다. 먼저 남북경협을 추진하게 된 배경으로는 1970년대 이후 냉전 구도가 완화되었다는 점과 남북 간 체제 경쟁이 사실상 종료되었다는 점을 말씀드렸습니다.

남북경협은 1980년대 중반부터 추진되었습니다. 특히 1988년 7·7 선언은 남북경협의 돌파구가 마련되는 데에 결정적인 계기가 되었습니다. 1988년부터 교역이 이루어지기 시작했고, 1990년대 초반에는 남북경협의 법적 근거도 마련되었습니다.

이후 성장세를 보이던 남북교역은 1998년 김대중 정부가 들어선 이후 도약기를 맞이했습니다. 금강산 관광사업이 시작되고, '남북경협 4대 합의서'도 체결되었으며, 2004년 12월부터 개성공단이 가동되기 시작했습니다.

그러나 남북경협은 2008년 정체기에 접어들게 됩니다. 2008년 금강산 관광이 중단되었고, 2010년에는 5.24조치에 의해 개성공단을 제외한 남북교역은 사실상 중단되었습니다. 이후에도 개성공단은 북한 근로자 5만 명 이상이 근무할 정도로 활기를 띠었지만, 2016년 초 개성공단 가동도 중단되면서 남북경협이 전면 중단되는 상황에 직면했고, 그러한 상황이 계속 이어지고 있습니다.



이어서 남북경협에 대해서 검토했습니다. 남북경협은 일반교역, 위탁가공교역, 개성공단, 금강산관광으로 구분해 볼 수 있는데, 이들 각각의 추이에 대해 살펴보았습니다. 일반교역은 남북교역 초창기에 가장 큰 비중을 차지했으며, 주로 북한의 농산물, 광물 등을 남한이 수입하는 형태로 이루어졌음을 확인했습니다.

위탁가공교역은 1994년 남북경협 활성화조치를 통해 남한 설비를 반출할 수 있게 됨에 따라 교역 규모도 커졌을 뿐만 아니라, 기술집약적인 제품의 생산이 활성화되었다는 점에 대해서도 말씀드렸습니다.

개성공단과 관련해서는 사업 규모 면에서나 성과 면에서 남북경제협력을 상징하는 사업이라는 점, 총 3단계까지 개발 계획이 수립되었으나, 1단계에서 중단되었다는 점 등에 대해 말씀드렸고, 금강산 관광과 관련해서는 2008년 사업이 중단되기까지 관광사업의 발전 과정에 대해 살펴보았습니다.

마지막으로 말씀드린 것은 남북경협이 지닌 의의와 한계입니다. 의의로는 남북 간 긴장을 완화하고 민족 동질성을 회복하는데 기여해 왔다는 점, 남북한이 모두 경제적 편익을 얻었다는 점, 그리고 개성공단이라는 남북경협의 성공 모델을 확인했다는 점 등을 말씀드렸습니다.

이어서 한계로는 북한 진출 기업들을 위한 비즈니스 환경이 크게 개선되지 못했다는 점, 개성공단 입주 기업에 대한 정부의 지원이 과도했다는 점, 정경분리 원칙이 훼손되었다는 점 등에 대해 말씀드렸습니다.

이제 강의를 마무리하겠습니다. 다음 강의에서는 마지막으로 통일한국의 경제에 대해 살펴보려고 합니다. 통일은 남북한 경제에 상당한 변화를 가져올 수 있습니다. 그렇다면 남북한이 통일될 경우, 경제통합은 어떻게 추진되어야 하는지, 그리고 그 과정에서 어떠한 측면에 주의를 기울여야 하는지, 또 통일이 가져올 경제적 효과는 무엇인지 등에 대해 살펴보겠습니다. 그럼 다음 시간에 뵙겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

11

Inter-Korean Economic Cooperation

11-1

Inter-Korean Economic Cooperation and Peace Economy

Hello. I am Hong Jea Hwan for the lecture series, Past and Present of North Korean Economy. This is the 11th lecture on the 'Inter-Korean Economic Cooperation'.

Up until the last lecture, we looked into the North Korean economy with ten topics. In the remaining two lectures, I would like to discuss inter-Korean economic cooperation and unification. Today, we will discuss inter-Korean economic cooperation.

Before the lecture, let's briefly review the previous lecture. In the 10th lecture, we looked into the demographic change in North Korea. We identified the distinctiveness of North Korea's demographic structure and named it the income-population puzzle. Then, we examined the causes of this puzzle in terms of mortality and fertility rates. Also, we predicted how the North Korean population would change if North Korea undergoes the transition.

Now, let's begin our discussion of today's topic. More than 30 years have passed since inter-Korean economic cooperation began. Once, inter-Korean economic cooperation was so active that more than 50,000 North Korean workers worked in the Kaesong Industrial Complex.

However, in the 2010s, inter-Korean economic cooperation shrank considerably, and after North Korea's nuclear and missile tests in 2016, even the Kaesong Industrial Complex, which was the only one operating, was closed. There have been no economic cooperation projects since then. However, as both South and North Korea agree on the need for economic cooperation, it is expected that economic cooperation would resume once conditions improve.



How has inter-Korean economic cooperation developed so far, and in what achievements did it make? To answer this, this lecture will review the overall experience of inter-Korean economic cooperation. The lecture would discuss the followings.

First, we will examine why inter-Korean economic cooperation is necessary, focusing on the aspect of realizing a peace economy. Next, we will look at the background of why inter-Korean economic cooperation has been promoted and how it has developed. After examining the achievements of inter-Korean economic cooperation, I will wrap up the lecture by discussing the significance and limitations of inter-Korean economic cooperation.

We first need to answer why inter-Korean economic cooperation is necessary. Why was inter-Korean economic cooperation promoted? There are many factors, but here we will focus on the economic aspect.

Inter-Korean economic cooperation is to realize peace and prosperity on the Korean Peninsula by realizing a virtuous cycle of peace and economic development, that is, a peace economy. What is the virtuous cycle of peace and economic development? Simply put, it means that peace promotes economic development, and economic development in turn promotes peace. We can put deepening economic interdependence instead of economic development.

Now, is a virtuous cycle of peace and economic development a realistic goal? Based on historical experience, we can say this is an achievable goal. First, let's look at the economic effect of peace, that is, the aspect that peace promotes economic development. Ending conflict and building peace is conducive to economic development, in two major ways.



First, there is the 'peace dividend effect'. When a peaceful environment is created, resources used in the military sector will be used in the civilian sector. Would this always help economic growth? Empirical studies suggest that this is not necessarily the case. It may hinder economic growth because the productivity of the private sector is not necessarily higher than that of the military sector.

Second, when a peaceful environment is created, investment in human and material capital is promoted, which is helpful for economic growth. If there is a possibility of conflict, the private sector is reluctant to make physical investments, especially long-term investments. This is because physical investments may be destroyed by military conflict.

Accumulation of human capital will also decrease. If the military service period is prolonged, opportunities to complete educational courses or acquire skills required by the civilian sector are reduced. Also, if a conflict occurs, accumulated human capital may be lost due to casualties. These concerns also discourage investment in human capital.

Combining the two effects I just mentioned, the peace dividend effect and the effect of promoting investment in human and physical capital, the enhanced level of peace is conducive to economic growth.

This figure shows the relationship between the positive peace index and the per capita income growth rate between 2005 and 2016. The x-axis shows a positive peace index, and the y-axis shows the per capita income growth rate. It's difficult to explain the graph in detail, but you can think a country located on the left has a higher level of peace. Conversely, countries located on the right have a lower level of peace.



If you look at the figure, the countries on the left seem to have higher growth rates. In general, the y-value, or the income growth rate, tends to decrease as you move to the right. What does this mean? Countries with higher levels of peace have higher per capita income growth rates.

Now, let's examine the peace-promoting effects of economic interdependence. The most mainstream view in economics is that deepening economic interdependence represented by trade can promote peace. Through trade, both parties can obtain economic benefits, and these economic benefits act to suppress disputes between the parties. This is because if the trade is suspended or reduced due to conflict, the economic benefits gained through trade may be lost.

On the contrary, there is a view that economic interdependence fuels conflict. Neo-Marxists and neo-realists are representative. Trade profits are being distributed unequally among the participating countries, and this causes conflict. When dissatisfaction builds up in countries that benefit relatively little, it leads to conflict.

Then, which side do the empirical analysis results support more? To tell conclusion first, it is difficult to say that a consensus has been reached on whether economic interdependence promotes peace. Some studies support this, while others do not. Still, there are more studies on how economic interdependence promotes peace, so we can say that it is probable that economic interdependence promotes peace.

To sum up the discussion, it has been confirmed that realizing a virtuous cycle relationship between peace and the economy is possible. Therefore, we can say that the goal of realizing a peace economy through inter-Korean economic cooperation is fully feasible.

After a break, we will examine how inter-Korean economic cooperation has developed and how much it has contributed to realizing a peace economy.



11-2 Background and Progress of Inter-Korean Economic Cooperation

Hello again. Before the break, we looked at inter-Korean economic cooperation and peace economy. Now, let's examine the background and progress of inter-Korean economic cooperation.

Inter-Korean economic cooperation began in the late 1980s, but the discussion about it was done before that. The discussion started under two main backgrounds.

First of all, the 1970s saw an easing of Cold War tensions. In 1969, US President Nixon proposed dismantling the Cold War, known as the Nixon Doctrine.

In 1971, the World Table Tennis Championships in Nagoya triggered ping-pong diplomacy between the United States and China. The US table tennis team visited China and played a friendly match, which greatly improved the atmosphere between the two countries. In the following year, US President Nixon visited China.

Amid these movements, South and North Korea announced the July 4 South-North Joint Statement in 1972. Through the July 4 South-North Joint Statement, the three principles of peaceful unification were declared: independence, peace, and national unity. The joint statement also included measures to stop mutual slander, criticism, and armed provocations, conduct exchanges in various fields, install a permanent hot-line between Seoul and Pyongyang and operate the South-North Coordinating Committee (SNCC).

However, no follow-up measures were taken afterward, and the two Koreas returned to their previous hostile relationship. Still, the July 4 South-North Joint Statement became an important watershed in inter-Korean relations.



The dismantling of the Cold War order accelerated in the late 1980s because the centralized planned economic systems of socialist countries reached their limits. System transitions took place in several socialist countries in Eastern Europe. With the dissolution of the Soviet Union in 1991, the Cold War finally came to an end.

As we reviewed in the 3rd lecture, the collapse of the socialist bloc dealt a severe blow to North Korea. Until then, North Korea sustained key parts of its economy by relying on socialist countries, such as energy and technology, but the collapse of the socialist bloc reduced aid and trade volume. This made North Korea become more interested in improving inter-Korean relations.

The second reason why discussions on inter-Korean economic cooperation began is that the systemic competition between the two Koreas has virtually ended. The graph shows the long-term trend in per capita income in North and South Korea.

The statistics of North Korea were calculated by assuming that North Korea's income in 1955 was the same as that of South Korea and applying the North Korean growth rate estimated by domestic researchers. I explained this in the previous lecture. South Korea's income presented here is the Maddison estimates from the site shown below the graph.

Looking at the graph, South Korea's income level was initially lower than North Korea's. It was not until the early 1970s that South Korea's income began to be higher than that of North Korea. After that, the income gap between the South and the North widened more and more. According to the Bank of Korea estimates, North Korea's income today is less than 5% of South Korea's.



In the early days, North Korea had an advantage over South Korea by achieving high growth rates through the external growth policy, which intensively invest labor and resources. However, as various limitations of the socialist planned economy system were revealed, it was unable to maintain growth and fell into long-term stagnation. We have examined this while discussing the development of the North Korean economy.

As South Korea's international status has risen, such as surpassing North Korea in terms of economic development and successfully hosting the 1988 Seoul Olympics, the South Korean government gained confidence that it secured an edge in system competition. Based on this confidence, South Korea became more active in improving relations with North Korea.

Then, how has inter-Korean economic cooperation developed in detail? We can divide it into six periods, the beginning period, the shaping period, the growth period, the leap period, the stagnant period, and the suspension period. Now, let's take a look at the development process of inter-Korean economic cooperation in each period.

First, the period from 1984 to 1988 can be called the beginning period. In November 1984, officials from the two Koreas held their first talks over ways to cooperate in the economic field. They held five talks until November 1985, but inter-Korean trade ultimately failed.

The decisive opportunity for a breakthrough in inter-Korean economic cooperation was the "Special Declaration for National Self-Respect and Unification and Prosperity," the so-called July 7 Declaration, announced by President Roh Tae-woo in July 1988.



As you can see, the July 7 Declaration includes the promotion of mutual exchanges between the Koreans of the South and the North, the confirmation of the fate and address of separated families, the exchange of letters, active support for mutual visits, the consideration of trade between the South and the North as trade within the nation, and the pursuit of balanced development of the national economy, and so on.

In October of the same year, the South Korean government officially allowed economic exchanges between the two Koreas by carrying out measures to open up the economy to North Korea, a follow-up to the July 7 Declaration in the economic sector.

Private companies began to try the trade with North Korea. In November 1988, Daewoo's application to import North Korean ceramics was approved for the first time, and in January of the following year, Hyosung Corporation brought in 200 tons of North Korean copper for the first time.

In December 1989, Hyundai Corporation sent 5,000 men's jackets to North Korea, starting the carrying out to North Korea. For your reference, things sent from South Korea to North Korea are not exports but carrying-out, and things from North Korea are not imports, but carrying-in.

The period from 1989 to 1992 can be called the shaping period. As you can see, inter-Korean economic cooperation began at the end of 1988, but the legal basis for economic cooperation was not secured. Under these circumstances, it was difficult to expand the inter-Korean trade. Also, it was mainly conducted by indirect trade through third countries.

The legal basis for inter-Korean economic cooperation began to be prepared in 1990. In August 1990, the 'Inter-Korean Exchange and Cooperation Act' and the 'Inter-Korean Cooperation Fund Act', were enacted as the most basic laws for inter-Korean economic cooperation.



Let me briefly introduce the two laws. The 'Inter-Korean Exchange and Cooperation Act' stipulates the procedures for inter-Korean exchange and cooperation. The enactment of this act ensured the legality and legitimacy of inter-Korean trade. In addition, the 'Inter-Korean Cooperation Fund Act' established the legal basis to raise the Inter-Korean Cooperation Fund to provide financial support for inter-Korean exchange and cooperation.

Once the legal basis was established, the scale of inter-Korean trade began to increase rapidly from 1991.

The period from 1993 to 1997 can be seen as a growth period. From 1993 to 1994, North Korea's nuclear development was suspected, so the pace of inter-Korean economic cooperation slowed down significantly. In October 1994, when the North Korean nuclear issue showed signs of being resolved, the South Korean government announced measures to promote inter-Korean economic cooperation in November.

It contained measures such as allowing the carrying-out of facility materials related to consignment processing and permitting technicians to visit North Korea. We will examine what this means later. This provided an opportunity for trade through processing on commission to grow.

Inter-Korean trade, which had been showing signs of growth since then, slowed down again in September 1996, following the North Korean submarine infiltration incident. However, with the start of the Light-water Reactor Project in 1997, the carrying-out of construction materials increased, and inter-Korean trade, including non-commercial transactions, exceeded \$300 million for the first time.



After the Kim Dae-jung administration took office in 1998, inter-Korean trade entered the leap period. In the same year, the Korean government took the second measure to revitalize inter-Korean economic cooperation and started the tourism project to Mt. Kumgang tourism project using the sea route in November.

In 2000, the first inter-Korean summit was held and the 'June 15 Inter-Korean Joint Declaration' was adopted, which stated that 'South and North Korea will develop the national economy in a balanced way through economic cooperation'.

In December of the same year, the so-called 'four major agreements on inter-Korean economic cooperation' were signed, including the Agreement on Investment Protection, Agreement on Clearing Settlement, Agreement on Prevention of Double Taxation of Income, and Agreement on Procedures for Resolution of Commercial Disputes. As the four major agreements are very important, let's examine them in more detail.

First, the Agreement on Prevention of Double Taxation of Income is an agreement to prevent both South and North Korea from imposing taxes on income or interest. The Agreement on Clearing Settlement is an agreement to pay only the difference between the money to be given and the money to be received after trading for a certain time, rather than paying for each transaction.

The Agreement on Investment Protection is an agreement to protect the investment assets of each other's investors and guarantee convenience in trade-related activities such as remittance, entry, and stay.

Lastly, the Agreement on Procedures for Resolution of Commercial Disputes contains the contents of how to deal with disputes in the course of transactions when the parties cannot reach an agreement. The two Koreas decided to mediate by establishing an organization called the Inter-Korean Commercial Arbitration Committee.



The 'four major agreements on inter-Korean economic cooperation', although not sufficient, have provided the minimum institutional conditions necessary for North and South Korean companies to operate in each other's regions. Therefore, the signing of the four agreements provided an important opportunity to expand inter-Korean economic cooperation.

Even after that, inter-Korean trade was actively pursued. The Gyeongui Line and Donghae Line railroad and road connection projects began in 2002 and the first stage of the Kaesong Industrial Complex construction began in June 2003. In September of the same year, the overland tour of Mt. Kumgang began. Tourism to Mt. Geumgang was done only by sea route, but the overland tour became possible as well. In December 2004, the Kaesong Industrial Complex started operating.

The Kaesong Industrial Complex project was launched, increasing the export and import of goods, and the humanitarian aid programs for North Koreans were expanded, so inter-Korean trade exceeded one billion dollars for the first time in 2005. In 2007, the second inter-Korean summit was held, and the leaders of the two Koreas agreed to actively promote inter-Korean economic cooperation and continue to expand and develop it.

Inter-Korean economic cooperation, which had been leaping forward, entered a stagnant period in 2008. First of all, a tourist at Mt. Kumgang was shot and killed in July 2008. Due to this incident, Mt. Kumgang tourism was suspended temporarily and it still hasn't reopened.

Even after that, the cold phase of inter-Korean relations continued. In 2010, when the sinking of the Cheonan warship in which 46 sailors were killed occurred, the South Korean government announced the May 24 measures and inter-Korean economic cooperation greatly shrank. Let's look at the key points of the May 24 measures.



First of all, the carrying-in and carrying-out of all goods for general trade and processing trade were prohibited. In other words, general trade and processing on commission became no longer possible. In addition, North Korean ships were prohibited from operating in South Korean waters or entering South Korean ports, and South Korean nationals were prohibited from visiting North Korean regions or contacting residents, except when visiting the Kaesong Industrial Complex or the Mt. Kumgang District.

In addition, new investments in North Korea are prohibited. The Kaesong Industrial Complex was no exception, and companies that entered the Kaesong Industrial Complex for the first time or had already entered the Complex were prohibited from expanding their investments. Lastly, aid projects to North Korea were put on hold. However, pure humanitarian aid projects targeting the vulnerable, such as mothers and infants, were excluded from the suspension.

To sum up, inter-Korean trade, excluding the Kaesong Industrial Complex, virtually stopped completely due to the May 24 measures. However, the scale of inter-Korean trade was stagnant but increased greatly after 2014 because the Kaesong Industrial Complex project was so active that more than 50,000 North Koreans worked there in the 2010s. I will come back to this later.

Finally, the period after 2016 can be called the suspension period. In February 2016, the South Korean government stopped operations at the Kaesong Industrial Complex, the only inter-Korean economic cooperation project that was maintained because of North Korea's fourth nuclear test and missile launch. As a result, inter-Korean economic cooperation came to a complete halt.



With the 2018 Pyeongchang Olympics as an opportunity, an atmosphere of peace was created, such as the inter-Korean summit and the North Korea-U.S. summit, and there was also a movement to resume inter-Korean economic cooperation. At that time, the two Koreas agreed to connect and modernize the inter-Korean railways and roads, conducted joint field surveys, and held groundbreaking ceremonies. They also agreed to cooperate in the joint control of pests and the modernization of tree nurseries in the forest sector.

As a result, both sides worked to implement the agreement, such as visiting Mt. Guemgang to check the forest pest damage in North Korea and visiting a tree nursery in Pyongyang. In addition, both sides conducted a joint survey of the Han River estuary and reached an agreement to create joint special zones between the two Koreas, such as the West Sea Joint Economic Zone and the East Sea Special Tourism Zone.

However, since the nuclear negotiations between the United States and North Korea have not progressed since 2019, and sanctions against North Korea are being implemented at a very strong level, the movement to resume inter-Korean economic cooperation has not progressed further.

So far, we have briefly reviewed the progress of inter-Korean economic cooperation over the past 30 years, divided into six periods. We could see that inter-Korean economic cooperation has grown despite twists and turns under the influence of political and military variables, but has been suspended since 2016.

After a break, we will look at the economic achievements of inter-Korean economic cooperation through major projects.



11-3 Achievements of Inter-Korean Economic Cooperation

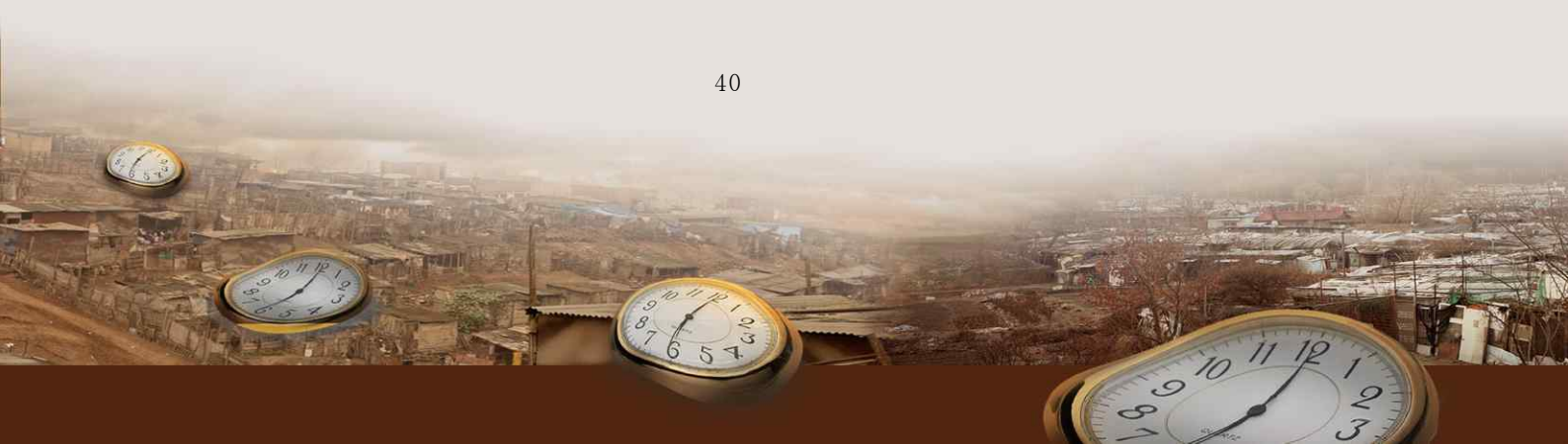
Hello again. Before the break, we examined the background and progress of inter-Korean economic cooperation. Now, let's discuss what has been achieved through inter-Korean economic cooperation so far.

We need to check how the scale of inter-Korean trade has changed first to see the achievements of inter-Korean economic cooperation. The graph shows the annual inter-Korean trade volume from 1989, when the inter-Korean economic cooperation began, to 2015, just before it stopped. Blue represents the amount of carrying-in or take-in from North Korea to South Korea, and red represents the amount of carrying-out or take-out from South to North.

Only commercial transactions such as general trade and consignment processing trade are included here. In other words, non-commercial transactions, transactions that are not for commercial purposes such as humanitarian aid or sociocultural cooperation, are excluded.

Looking at the figure, you can see the inter-Korean trade volume increased greatly until inter-Korean economic cooperation was completely suspended in 2016. The inter-Korean trade volume seems increased moderately until the early 2000s. Then, the increase rate has accelerated since 2005.

As I mentioned earlier, we can also confirm that the trade volume increased even after the implementation of the May 24 Measures in 2010, which halted all economic cooperation projects other than the Kaesong Industrial Complex project. This shows that trade related to the Kaesong Industrial Complex accounted for a large share of the overall inter-Korean economic cooperation.



However, in 2013, both carrying-in and carrying-out decreased greatly. Why did they? In 2013, the North Korean regime withdrew workers from the Kaesong Industrial Complex, and the project was suspended for more than five months. The decline in 2013 is attributed to this.

Dividing the volume into carrying-in and carrying-out, it appears that carrying-in accounted for a much larger share than carrying-out in the early stages of inter-Korean trade. However, the gap between them narrowed after the mid-2000s. Why? This is mainly related to the nature of the inter-Korean economic cooperation projects at the time.

As we will discuss later, general trade accounted for a high share in the early days of inter-Korean economic cooperation. In general business, North Korean products are often brought in. However, North Korea was reluctant to bring in South Korean products. That's why carrying-in accounted for an overwhelming proportion.

However, the importance of the Kaesong Industrial Complex project increased after the mid-2000s. In the case of the Kaesong Industrial Complex, many goods necessary for the construction of the complex were taken out of Korea. In addition, production activities at the Kaesong Industrial Complex mainly took the form of taking raw materials out, processing them, and then bringing them back in. As a result, the proportion of carrying-out increased relatively compared to the previous period.

Now, let's break down the inter-Korean trade volume by the project. The graph shows the annual trend of carrying-in and carrying-out of major inter-Korean economic cooperation projects. It is divided into general trade, consignment processing trade, Kaesong Industrial Complex, and Mt. Kumgang tourism.



Looking at the graph, you can see that the Kaesong Industrial Complex project took up the most in the inter-Korean trade volume. This graph explains why the Kaesong Industrial Complex project is a symbol of inter-Korean economic cooperation and is talked about as the most successful one.

As I mentioned earlier, general trade accounted for the largest share in the early days of inter-Korean trade. Then, shares of general trade and consignment processing trade became similar in the late 1990s. After production started in the Kaesong Industrial Complex at the end of 2004, its share increased rapidly and took up the largest share in 2008.

From 2011, trade was conducted only through the Kaesong Industrial Complex because Mt. Geumgang tourism was suspended in 2008, and general trade and consignment processing were stopped in 2011 by the May 24 measures in 2010.

Now, let's look into each project. First is general trade. General trade took the form of carrying South Korean products out to North Korea or carrying North Korean products into South Korea. The share of carrying-in of North Korean products was far higher.

The sum of general trade from 1989 to 2010 amounts to \$3.93 billion. If you do a simple calculation with today's exchange rate, it's about KRW 4.8 trillion. If you consider that Korea's annual exports reached a minimum of \$150 billion and a maximum of \$400 billion in the 2000s, \$4 billion in 20 years is actually not that large by South Korean standards. The volume is not that big for South Korea.



From North Korea's point of view, it's different. First, North Korea's trade volume was between 2 and 4 billion dollars in the 2000s, so the inter-Korean trade volume was not small for North Korea. Moreover, about 90% of general trade was the carrying-in of North Korean products to South Korea, so general business was important for North Korea considering North Korean exports in the 2000s ranged from \$500 million to \$1 billion.

Now, let's look at the number of domestic companies participating in general trade. The figure shows the number of domestic companies and different colors represent the different industries. The number of companies grew rapidly from the mid-1990s, approaching 700 in the early 2000s. A considerable number of companies participated in general trade between the two Koreas. Afterward, it shows a stagnant or decreasing trend, but it appears to have decreased significantly since 2010 due to the 5.24 measures.

So, what types of businesses participated? Companies in the agriculture and fishery industry were the most common. They accounted for around 50% until 1998, but the share increased to more than 70% afterward. Textile-related companies accounted for a high share in the late 1990s, but the number of participating companies has decreased significantly since then. It is probably related to the increase in processing on commission in the textile industry at the time.

This figure shows the share of carrying-in and carrying-out by general trade item. Instead of presenting them by year, I presented the total trade volume for 20 years. Similar to the number of participating companies, agricultural and marine products accounted for the largest share at 41.8%. It is followed by steel and metal products at 26.2% and minerals at 21.1%.



Earlier, I said that most of the general trade was conducted carrying North Korean products to South Korea. Since the items that North Korea can sell are mostly limited to primary commodities such as agricultural and marine products and minerals, the trade item composition looks like this.

Now, let's take a look at the procession on commission. It was conducted by taking raw or subsidiary materials from South Korea to North Korea, processing them in North Korea, and then carrying the finished or semi-finished products back to the South. This trading method focused on production using North Korea's high-quality, low-wage labor force.

In particular, as the conditions of consignment processing in Asia, such as China and Vietnam, deteriorated due to rising wages, more attention was paid to trade with North Korea, increasing the trade volume from the late 1990s.

Processing trade was initially focused on simply processed goods that did not require a high level of technology in the production process, such as bags, backpacks, clothing, and plush toys. Then, it developed into a technology-intensive toll processing that makes products such as color TVs from the mid-1990s.

This can be attributed to the 1994 inter-Korean economic cooperation measures. In the early days of processing trade, it was difficult to produce technology-intensive products because companies had to use North Korean companies' facilities when processing in North Korea.

However, the 1994 measures enabled taking facilities necessary for processing trade out to North Korea. In addition, they allowed South Korean companies to provide production facilities to processing companies in North Korea, and as a result, the manufacturing of technology-intensive products was activated.



Now, let's take a look at the Kaesong Industrial Complex, which is a symbol of inter-Korean economic cooperation in terms of scale and performance.

Discussions on how to develop an industrial complex on the west coast of North Korea began in 1998. When Chung Ju-young, honorary chairman of Hyundai Group, visited North Korea and presented development plans, the North Korean regime responded positively. In June 2000, North Korea proposed Kaesong as a candidate site for the industrial complex, and in August, Hyundai Asan and North Korea signed an "Agreement on the Construction and Operation of an Industrial Complex," laying the groundwork for the construction of the Kaesong Industrial Complex.

However, Hyundai Asan faced difficulties in promoting the project alone, and in the end, Hyundai Asan and Korea Land Corporation jointly promoted the industrial complex development project. A groundbreaking ceremony to develop the Kaesong Industrial Complex was held in June 2003, and Living Art, a kitchenware manufacturer, started production for the first time in December of the following year.

Initially, the development of the Kaesong Industrial Complex was planned in three stages. The table presents the key development plan for each stage. In the first stage, it focuses on labor-intensive industries, prioritizes lotting out to SMEs, and establishes a foundation for inter-Korean economic cooperation.

In the second stage, it starts developing a surrounding city as well as the industrial complex. Unlike the first stage, it focuses on technology-intensive industries such as machinery, electricity, and electronics develops them together with the metropolitan area and fosters the complex as a global export base.

Finally, in the third stage, it aims to develop a surrounding city as well as the industrial complex. The plan is to make the complex a base in Northeast Asia by creating an industrial complex in the high-tech industry and attracting famous foreign companies and large corporations,



The original goal is to complete stage 3 of the development plan by 2012. By the time the implementation is finished, a large-scale industrial complex would be established with 2,000 companies and 350,000 North Korean workers.

So how much progress was made? The Kaesong Industrial Complex project was suspended in the first stage. This table shows the status of sales and occupancy of production facilities in the complex when the operation of the Kaesong Industrial Complex was stopped.

Of the total production facilities of 645,000 pyeong (2,132,231m²), only 269,000 pyeong (889,256m²) were sold and occupied by companies. That's less than 40%. 268,000 pyeong (885,950m²) was sold, but companies did not move in, and 108,000 pyeong (357,024m²) was not sold.

Looking at the number of companies, the original plan was to have 300 companies move in during the first stage of development, but only 125 companies moved in. That's slightly over 40% of the target. In addition, 97 companies purchased lots but were unable to move in.

Why did nearly 100 companies purchase lots but not move in? This graph shows the number of companies in the Kaesong Industrial Complex annually. You can see that about 20 to 30 companies moved in every year until 2009.

However, only four companies moved in after 2020. The May 24 Measures in 2010 prohibited new or already established companies from expanding their investments in the Kaesong Industrial Complex, and this acted as a decisive factor in preventing companies that had purchased lots from moving into the complex.



Lastly, let's take a look at Mt. Geumgang tourism. The Mt. Geumgang tourism project began in November 1998 through the sea route. Tourists went to Mt. Geumgang by boat. The Mt. Geumgang tourism project started amid high interest from the public and showed good results at first with the number of tourists exceeding 200,000 in 2000. The number of tourists has shrunk to less than 100,000 after 2001.

Under this circumstance, as land tours began in September 2003, the Mt. Geumgang tourism project became active again. As soon as it became possible to travel by bus, the problems of sea routes like cost and travel time were solved. The one-day tour course that started in July 2004 helped invigorate tourism. As a result, the number of tourists increased significantly to 270,000 in 2004 and reached 350,000 in 2007.

As I mentioned earlier, the Mt. Kumgang tourism project came to a stop in July 2008 when a South Korean tourist was shot and killed by a North Korean soldier.

The South Korean government requested measures to prevent recurrence and strengthen personal safety, but the North Korean government did not accept them, so tourism was not resumed. In addition, as the United Nations sanctions against North Korea have been strengthened since the late 2010s, the Mt. Geumgang tourism project, which attracted nearly 2 million South Korean tourists over the past 10 years, is still drifting.

So far, we looked at the achievements of inter-Korean economic cooperation. After a break, we will discuss the significance and limitations of inter-Korean economic cooperation.



11-4

Significance and Limitations of
Inter-Korean Economic Cooperation

Hello again. We have discussed why inter-Korean economic cooperation is necessary from the perspective of a peace economy and briefly reviewed its 30-years history in chronological order and by major projects. Finally, let's review the significance and limitations of inter-Korean economic cooperation.

Let's first discuss its significance. It can be divided into political/military aspects and economic aspects. From the political and military perspectives, it has contributed to easing tensions between the two Koreas and restoring national unity.

At a time when economic interdependence between the two Koreas expanded, the possibility of a military conflict was low. In other words, economic interdependence was contributing to the promotion of peace. Also, the contact between the two Koreas was expanded while promoting economic cooperation, and this helped reduce the sense of the difference between the two Koreas and restore national unity.

Now let's look at the economic aspect. First of all, it is meaningful in that both South and North Korea gained economic benefits. However, the meaning of the economic benefits would be different in the North Korean economy and South Korean economy.

The impact and importance of inter-Korean economic cooperation on the South Korean economy were relatively small. On the other hand, I believe that its impact and importance on the North Korean economy were not small. Why is it so? In the end, it is because of the difference in the size of the economy.



The trade volume of South Korea is approaching \$1.2 trillion today. It was already close to \$900 billion as of 2010. Therefore, the significance of inter-Korean trade, which amounted to a maximum of \$2.5 billion, to the Korean economy is not big.

On the other hand, North Korea's trade volume was only around \$3 billion in the 2000s. Even in 2014 when the trade volume was the largest in the 2000s, it was around \$7.6 billion. Inter-Korean trade must have been important to such an economy.

Secondly, the inter-Korean economic cooperation is meaningful in that we could identify the success model.

The success model refers to, of course, the Kaesong Industrial Complex project. The Kaesong Industrial Complex showed that it is most desirable to combine South Korea's technology and capital with North Korea's labor force in promoting inter-Korean economic cooperation by considering the economic situation of the two Koreas.

The Kaesong Industrial Complex project is expected to be promoted again as a top priority when inter-Korean economic cooperation resumes in the future. It will be a good reference case when promoting other economic cooperation projects.

However, we have to remember that it is necessary to break away from this success model in the mid-to-long term. This is because the wage competitiveness of the North Korean labor force will decrease as the North Korean economy grows through inter-Korean economic cooperation. If that happens, South Korea's demand for North Korean labor will decrease, and inter-Korean economic cooperation may decrease.

Therefore, in the early stages of resuming inter-Korean economic cooperation, we need to refer to the Kaesong Industrial Complex model, but also focus on finding mid-to long-term alternatives. That is, we need to continue to look for inter-Korean cooperation in industries with higher added value.



Now, let's take a look at the limitations of inter-Korean economic cooperation. As you saw earlier, inter-Korean economic cooperation showed limitations in many aspects despite its significance.

First of all, the business environment for companies in North Korea was poor. Let me take the Kaesong Industrial Complex as an example. Companies in the Kaesong Industrial Complex continuously complained of difficulties caused by three issues, communication, traffic, and customs clearance, but the situation did not improve much.

For example, there is no internet and no cordless phones. If you want to pass through, you must notify them 3 days in advance. Various situations may happen while running a company and you cannot appropriately respond in such an environment.

In addition, companies operating in North Korea did not have enough autonomy to hire or fire North Korean workers or manage labor. Companies had to hire workers provided by North Korea, and South Korean personnel could not directly instruct the workers.

Overall business environment of the Kaesong Industrial Complex was poor in many respects. The thing is, the Kaesong Industrial Complex is in a better condition compared to other regions. The Kaesong Industrial Complex has a relatively favorable environment for companies to operate in North Korea. Infrastructure such as roads and electricity is also in place, and restrictions are relatively low.

In other words, the business environment of other regions is very poor for South Korean companies to enter. This poor business environment is becoming an obstacle to the expansion and development of inter-Korean economic cooperation.



It is also pointed out as a problem that the government provided excessive economic support to private companies that moved into the Kaesong Industrial Complex. This may hinder the operation of market economy principles while promoting economic cooperation projects and can cause a moral hazard to companies. If the government continues to support companies, problems such as lax business management or excessive investment may occur.

As the government's economic support for companies increased, the government instead of companies took the lead in decision-making for economic cooperation projects. A typical example is the Mt. Kumgang tourism project. In the future, the government needs to limit its role to institutional support rather than providing excessive support, so that private companies can responsibly run the business.

Another issue is that the principle of separation of politics from the economy was undermined. Of course, given the uniqueness of inter-Korean relations, inter-Korean economic cooperation cannot be completely free from political variables.

The problem is that the promotion of inter-Korean economic cooperation has been excessively influenced by political variables. It is not easy to completely resolve political tensions on the Korean Peninsula. If economic cooperation continues to be excessively influenced by political variables, it won't be easy to expand the cooperation scale. Not many companies will jump into economic cooperation if they are not sure when economic cooperation will suddenly stop due to political variables.

Let's summarize what we have learned. We first discussed why inter-Korean economic cooperation is necessary. Inter-Korean economic cooperation is to realize peace and prosperity on the Korean Peninsula by realizing a virtuous cycle of peace and economic development, that is, a peace economy. Then, we referred to previous studies and confirmed that it is possible to realize a virtuous cycle in which peace promotes economic development, and economic interdependence promotes peace again.



Second, we looked at the background and progress of inter-Korean economic cooperation. The background to promoting inter-Korean economic cooperation was that the Cold War was eased in the 1970s and the inter-Korean systemic competition had virtually ended.

Inter-Korean economic cooperation began in the mid-1980s, The July 7 Declaration in 1988 served as a decisive opportunity for a breakthrough in inter-Korean economic cooperation. Trade began to take place in 1988 and the legal basis for inter-Korean economic cooperation was established in the early 1990s.

Inter-Korean trade, which had been growing since then, took off in 1998 when the Kim Dae-jung administration took office. The Mt. Kumgang tourism project started, the "four agreements on inter-Korean economic cooperation" were signed, and the Kaesong Industrial Complex started operating in December 2004.

However, inter-Korean economic cooperation entered a stagnant period in 2008. Mt. Kumgang tourism was suspended in 2008, and inter-Korean trade, excluding the Kaesong Industrial Complex, was virtually suspended due to the May 24 Measures in 2010. The Kaesong Industrial Complex became very active to have more than 50,000 North Korean workers, but its operation was also stopped in early 2016. Inter-Korean economic cooperation faced a complete halt, and such a situation continues.

Then, we reviewed the achievements of inter-Korean economic cooperation. Inter-Korean economic cooperation can be divided into general trade, processing trade, Kaesong Industrial Complex, and Mt. Kumgang tourism. General trade accounted for the largest share in the early days of inter-Korean trade, and South Korea brought in agricultural products and minerals from North Korea.



The processing trade volume increased as South Korean equipment could be taken out to North Korea through measures to vitalize inter-Korean economic cooperation in 1994, and the manufacturing of technology-intensive products was activated.

The Kaesong Industrial Complex is a project that symbolizes inter-Korean economic cooperation in terms of scale and performance. Its development plans were established in three stages but were discontinued in the first stage. We also reviewed the development process of the tourism project until it was stopped.

Lastly, we talked about the significance and limitations of inter-Korean economic cooperation. It is meaningful because it has contributed to easing tensions between the two Koreas and restoring national unity. Both Koreas could obtain economic benefits, and we identified a successful model, the Kaesong Industrial Complex.

The limitations include a poor business environment for companies entering North Korea, excessive government support for companies in the Kaesong Industrial Complex, and undermining of the principle of separation of politics from the economy.

Now, let me conclude the lecture here. In the next lecture, we will take a final look at the economy of a unified Korea. Unification can bring significant changes to the economies of both Koreas. Therefore, we will discuss how economic integration should be promoted if the two Koreas are reunified, what aspects should be paid attention to in the process, and what economic effects unification will bring. I'll see you in the next lecture. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第 11 周

南北经济合作

11-1

南北经合和和平经济

各位同学大家好。我是《朝鲜经济的昨天和今天》的主讲人洪制焕。本次讲座是第11节课，将以“南北经合”为题展开。

到上节课为止，我们通过10节课了解了朝鲜经济。剩下的两场讲座中，我会就与南北关系相关的南北经合和统一这一主题展开。首先，本节课我们了解一下南北经合。

进入正课之前，让我们回顾一下上一节课的内容。在过去的第10周的课中，我们讨论了朝鲜的人口变化。确认了朝鲜人口结构的特殊性，并称其为收入-人口难题。然后，我们从死亡率和生育率的角度研究了导致这些难题的原因。同时，也展望了如果朝鲜进行体制转换，朝鲜人口将发生怎样的变化。

现在，让我们正式开始讨论本次讲座的主题。南北经合开始已有30多年的时间了。曾几何时，开城工业园区也有过5万多名朝鲜工人，南北经合也充满过活力。

然而进入2010年代后，南北经合大幅萎缩，2016年朝鲜核试验和导弹发射试验后，唯一运营着的开城工业园区也关闭了，此后经合项目没有再进行。然而，由于韩国和朝鲜都认同经合的必要性，预计条件改善后，经合将得以恢复。

迄今为止，南北经合是如何发展起来的，在哪些方面取得了成果呢？为了确认这一点，本节课将回顾南北经合的整体经验。讲座顺序如下：

首先，有关为什么需要南北经合方面，将围绕实现和平经济来聊一聊。接下来，看一看南北经合的背景，并对具体是如何发展起来的进行说明。然后回顾一下南北经合的成果，再聊一聊南北经合的意义和局限性，并结束讲座。



首先,我们来看一下为什么需要南北经合这一问题。南北经合到底是为什么推动的?有许多因素,但在这里,我们将重点讨论经济方面。

可以说,南北经济合作的目的是为了实现和平与经济良性循环,即实现和平经济,实现朝鲜半岛的和平与繁荣。什么是和平与经济良性循环? 简单地说,就是和平促进经济发展,经济发展再次促进和平的结构。 在这里,我们也可以把经济发展替换成加深经济的相互依存。

然而和平与经济良性循环真的是可实现的目标吗?从历史经验来看,是一个充分可实现的目标。 首先,让我们从和平的经济效果,即和平促进经济发展的方面来聊一聊。 结束纷争建立和平有利于经济发展,这主要有两个方面。

第一,是“和平红利效应”创造和平环境意味着原来用于军事方面的资源可以利用到民营部门。这是否总是有利于经济增长呢? 从实证研究来看,情况并非如此。 有时也会带来阻碍经济增长的结果。 这可能是因为与军事部门相比,民营部门的生产率不一定就高。

第二,创造和平环境将促进对人力和物质资本的投资,这有利于经济增长。如果有发生纠纷的可能性,民营方面将不愿意物质投资,特别是长期投资。 因为有可能被军事冲突所摧毁。

而且人力资本积累也会减少。延长兵役时间会减少完成民营部门所需的培训课程或获得技术的机会,如果发生实际冲突,也可能会因为人员伤亡而损失积累的人力资本。

由于这种担忧有时会萎缩人力资本投资。

综合我刚才所说的两个影响,即和平红利效应和促进人力和物质资本投资,和平水平的提高似乎有利于经济增长。

本图显示了2005年至2016年和平变化与人均收入增长之间的关系。x轴表示和平变化,y轴表示人均收入增长。 很难详细描述这幅图,但越往左,表示和平程度越好的国家。 相反,越往右走,是和平程度越差的国家。



然而从图中可以看出，左边国家的增长率更高。总体而言，越往右走，就有y值，即收入增长率就越低的倾向。这意味着什么？和平程度越提高的国家，人均收入的增长率就越高。

接下来我们来看看经济相互依存对增进和平的效果。经济学界最主流的观点是，以贸易为代表的经济相互依存的深化促进了和平。通过贸易缔约国都能从中获得经济利益，也就是说这种经济利益有助于遏制缔约国之间的争端。因为如果发生争端，贸易中断或减少，就会失去通过贸易获得的经济利益。

相反，也有人认为，经济相互依存会引发冲突。新马克思主义者或新现实主义者就是其中的代表。贸易参与国之间贸易利益分配不均，这是引发冲突的原因。相对获得利润少的国家不满日益累积，就会导致冲突。

那么，实证分析结果更支持哪一方呢？先从结论上讲，很难说在经济相互依存促进和平方面达成了共识。虽然也有持支持性态度的结论，但也有不这么认为的研究。只是由于经济相互依存促进和平的研究更多，因此，只能说经济相互依存促进和平的可能性是存在的。

综合以上的讨论，可以认为，在一定程度上可以实现和平与经济的良性循环关系。因此，可以说通过南北经济合作实现和平经济的目标似乎充分可行。

下节课我们聊一聊南北经合实际上是怎样发展的，对实现和平经济做出了怎样的贡献。



11-2 남북经合의促进背景合发展过程

各位同学大家好。上节课我们了解了有关南北经合与和平经济。这节课我们来看一看南北经合的促进背景和发展过程。

南北经合始于1980年代后期。然而，在此之前，一直在讨论这个话题。讨论开始的背景大体有两个。

首先，从1970年前后开始，冷战格局出现了缓和的迹象。1969年，美国总统尼克松提议解体冷战体制。以尼克松主义而闻名。

1971年，以名古屋世界乒乓球锦标赛为契机，美国和中国开始了乒乓球外交。美国乒乓球队访问中国进行友谊赛，两国气氛大为好转。之后第二年，美国总统尼克松对中国进行了访问。

在这种动作下，韩国与朝鲜也于1972年发表了7.4南北联合声明。通过7.4南北联合声明，阐明了自主、和平和民族大团结的和平统一三项原则。而且这一联合声明还包括停止相互中伤、诽谤和武装挑衅，开展多方面交流，设立首尔-平壤常设直通电话，运营南北控制委员会等内容。

但此后未能采取相关后续措施，南北双方又回到先前的敌对关系。然而，7.4 南北联合声明可以说是南北关系转换的重要分水岭。

冷战秩序的解体进入1980年代后期，进一步加速。这是因为社会主义国家的中央集权计划经济体制已经到了极限。东欧一些社会主义国家进行了体制转换。1991年，随着社会主义宗主国苏联解体，冷战体制终于结束了。

正如我们在第三周的讲座中所讲到的，社会主义政权的崩塌对朝鲜造成了相当大的打击。此前，朝鲜在能源、技术等经济核心部门一直依赖于社会主义国家坚挺着，但随着社会主义政权的崩塌，支援和国际贸易交易规模缩小了。所以朝鲜开始更加关注南北关系的改善。



开始讨论南北经合的第二个背景是，南北之间的体制竞争实际上已经结束。该图显示了南北人均收入水平的长期趋势。

朝鲜的统计是假设1955年朝鲜的收入与韩国相同，并应用国内研究人员估算的朝鲜增长率而得出的。前面的讲座对此作过说明。 还有韩国的收入是从图片下方的网站获得麦迪逊数据库后提出的。

如图所示，韩国的收入水平在初期低于朝鲜。韩国的收入水平开始超过朝鲜始于1970年代初期。 之后，南北收入差距越来越大。 韩国央行的推算显示，朝鲜如今的收入水平还不到韩国的5%。

早期，朝鲜通过外延增长政策即集中投入劳动力和资源的政策实现了高速增长，并优于韩国。然而，随着社会主义计划经济体系的局限性暴露出来，未能保持增长趋势，并陷入长期停滞状态。关于这些我们在讲到朝鲜经济的发张过程时讨论过。

如此在经济发展方面领先于朝鲜，并成功申办1988年汉城奥运会等，国际地位上升，韩国政府在体制竞争中有了获得优势的自信心。基于这种自信心，在改善与朝鲜的关系方面表现出更加积极。

那么，南北经济合作具体是如何发展起来的呢？正如所提出的，从胎动期到条件形成期、成长期、飞跃期、停滞期、中断期，可以分为6个时期。 现在，让我们按各时期看一下南北经济合作的发展过程。

首先，从1984年到1988年，可称之为萌生期。1984年11月，南北当局就经济领域的合作方案进行了首次会谈。 到1985年11月为止，共举行了5次会谈，但南北交易最终未能成功。

南北经济合作取得突破的决定性契机是1988年7月卢泰愚总统发表的《民族自尊和统一繁荣特别宣言》，即所谓的“7·7宣言”。



正如我们所看到的，7月7日宣言里，包括促进南北同胞之间的相互交流，确认离散家属的生死地址，书信往来，并积极支持相互访问，将南北交易视为民族内部交易，追求民族经济均衡发展等内容。

韩国政府于同年10月实施了这可以说是7.7宣言经济领域的后续措施的“对朝经济开放措施”，正式允许南北间进行经济交流。

至此，民营企业开始尝试对朝交易。1988年11月，首次批准大宇运入朝鲜瓷器，次年1月，晓星物产首次运入200吨朝鲜产电铜。

1989年12月，从现代商社向朝鲜运出5000套男式外套开始，也实现了对朝运出业务。顺便说一下，从韩国运往朝鲜不叫出口，而叫运出，从朝鲜进入的不叫进口，而叫运入。

从1989年到1992年，可以说是条件形成期。正如所看到的，南北经济合作始于1988年底，但并没有确保经济合作的法律基础。在这种情况下，南北交易的规模很难扩大。此外，主要是经由第三国的间接交易方式。

南北经济合作的法律基础从1990年开始建立。可以说是南北经济合作最基本的法律《南北交流与合作法》和《南北合作基金法》于1990年8月颁布。

关于这两项法律，首先，《南北交流与合作法》是规定南北交流与合作流程的法律。通过颁布该法可以说保障了南北交易的合法性和正当性。此外，通过制定《南北合作基金法》，为给南北交流合作提供财政支持的南北合作基金设立奠定了法律依据。

这些法律依据形成，南北交易规模从1991年开始迅速增加。

从1993年到1997年，可以说是成长期。从1993年到1994年，随着朝鲜核开发指控开始发酵，南北经济合作规模的增长趋势明显放缓。1994年10月朝核问题出现解决迹象后，韩国政府于11月宣布了“振兴韩朝经济合作措施”。



其中包括允许运出与委托加工有关的设施，以及允许技术人员访问朝鲜等内容。这些措施所带来的意义后面还会提到。 以此为契机给委托加工交易的成长提供了机会。

随后呈上升趋势的南北交易自1996年9月朝鲜潜艇渗透事件开始，再次陷入停滞状态。

然而，1997年，对朝鲜轻水反应堆支援项目开始，工程物资的运出增加，包括非商业交易在内的南北交易规模首次超过3亿美元。

自1998年金大中政府上台以来，南北交易迎来飞跃期。同年，韩国政府实施了第二次南北经济合作振兴措施，并从11月开始利用海路开展金刚山旅游项目。

2000年，首次举行了南北首脑会议通过了“6·15南北联合宣言”，其中有“南和北通过经济合作均衡发展民族经济”的内容。

并且同年12月，双方签署了《防止双重征税协议书》、《清算结算协议书》、《投资保障协议书》、《商事纠纷解决协议书》等所谓“南北经合四大协议书”。“南北经合四大协议书”因为是南北经济合作的重要协议事项，让我们再仔细地看一下。

首先，防止双重征税协议书是为了防止对收入或利息韩国和朝鲜双方都征收税金而签署的协议。清算结算协议书简单点说，包括了不用每次交易时都结算，而是交易一段时间后只结算该出的钱和收的钱的差额等协议内容。

投资保障协议是南北对对方投资者的投资资产进行保护，为确保汇款、出入境、滞留等与交易相关的活动带来方便而签署的协议。

最后，商事纠纷解决协议书是有关在交易过程中发生纠纷，双方无法达成协议时如何处理的协议书。作为参考，南北设立了名为“南北商社仲裁委员会”的机构，并通过它进行仲裁。

包括这些内容的南北经合四大协议的签署，虽然不够充分，但为南北企业在对方地区开展活动创造了最低限度的体制条件。因此，可以说，通过签署四大协议书，为扩大南北经济合作提供了重要契机。



此后，南北交易也积极推进。2002年，开始修建京义线、东海线铁路和公路连接工程，2003年6月开始建设开城工业园区一期工程。同年9月，金刚山陆路旅游开始。此前，金刚山的观光是通过海路进行的，现在也可通过陆路进行。

开城工业园区于2004年12月开始运作。

开城工业园区项目启动后，物质运出和运入增加，对朝鲜居民的人道主义援助项目扩大等变化，使2005年南北交易规模首次突破10亿美元。2007年举行第二次南北首脑会谈，南北领导人就积极推动南北经合并继续扩大和发展达成协议。

这样活跃的南北经合在2008年进入停滞期。首先，2008年7月发生了金刚山游客被击死事件。受此事件影响，金刚山旅游暂时中断。至今尚未恢复。

此后，南北关系的僵持局面仍在继续。2010年牺牲了46名海军将士的天安舰事件发生，韩国政府作为相应措施宣布5.24措施，南北经合大幅萎缩。让我们看一下5.24措施的主要内容。

首先，禁止运出所有于一般交易和委托加工交易有关的物品。换句话说，不能进行一般交易和委托加工交易。此外，朝鲜船舶无法在韩国海域航行或进入韩国港口，除访问开城工业园区或金刚山地区外，禁止韩国国民访问朝鲜地区或与朝鲜居民接触。

此外，在朝鲜无法进行新的投资。开城工业园区也不例外，禁止初次进入开城工业园区或禁止已经进驻的企业扩大投资。最后，对朝援助项目也原则上被搁置。只有针对产妇、婴幼儿等弱势群体的纯人道主义援助项目被排除在搁置范围之外。

综上所述，可以说5.24措施实际上除开城工业园区以外南北交易已经全面中断。然而南北交易规模停滞的同时，2014年后反而出现大幅增长。因为进入2010年代后，开城工业园区的事业非常活跃，甚至达到有5万多名朝鲜工人在工作的状态。对此我们将在后面再次讲到。

最后，2016年之后，可以说是中断期。韩国政府于2016年2月关闭了唯一在维持的南北经合项目开城工业园区。朝鲜的第四次核试验、导弹发射等都是原因之一。由此韩朝经济合作全面中断。



以2018年平昌冬奥会为契机，进行了南北首脑会谈、朝美首脑会谈等营造了和平氛围，为重启南北经合做出了举措。当时，南北双方协议连接南北铁路、公路，实现现代化，在当地进行了联合调查，并举行了开工仪式。并协议在山林领域开展共同防治病虫害、育苗场现代化等合作。

根据这些协议，为了确认朝鲜的山林病虫害实态还访问了金刚山，并访问了平壤的育苗场等，进行了履行协议的工作。此外，还进行了汉江河口联合调查，并同意建立西海经济共同特区、东海旅游共同特区等南北共同特区。

然而，2019年以后，美国和朝鲜之间的核谈判一直没有取得进展，而且对朝鲜的制裁已经达到非常严重的程度，因此，重启南北经济合作的举措没有得到进展，就这样不了了之了。

到目前为止，我们分为六个时期简要地回顾了南北经合30多年的发展历程。通过这些我们了解了南北经合在政治和军事变数的影响下在曲折中发展，但在2016年之后处于停滞状态。

下节课我们分成几个主要事业项目来看一看通过南北经合具体取得了哪些经济成果。



11-3 남북经合的成果

各位同学大家好。上节课我们学习了南北经合的促进背景与发展过程。这节课，我们将讨论迄今通过南北经合取得的成果。

为了确认南北经济合作的成果，我们首先要了解南北交易规模的变化。该图显示了从1989年开始到2015年合作中断前的各年度南北交易规模。蓝色表示运入，即从朝鲜运入到韩国的规模，红色表示运出，即从韩国运往朝鲜的规模。

作为参考，这里仅包括一般交易、委托加工交易等商业交易。换句话说，如人道主义援助或社会文化合作等非商业目的的交易被称为非商业交易，这些排除在外。

如图所示，在2016年南北经合全面中断之前，南北交易规模一直大幅增长。从南北交易规模趋势来看，2000年代初为止，呈缓慢增加状态。然而，2005年以后，增长趋势加快。

特别是，前面也说过，开城工业园区以外的经济合作项目全部中断的2010年实施5.24措施后，交易规模也一直呈上升趋势。由此可见，与开城工业园区相关的交易在整个南北经合中占有重要地位。

然而2013年，运入和运出规模均大幅下降。这是为什么呢？2013年，曾发生过朝鲜方面撤出开城工业园区工人，导致开城工业园区项目中断5个多月。2013年的下降可以看做是随之而来的。

运入和运出分开来看，在全体南北交易初期，运入比运出占的比重要多得多。但2000年代中期以后运入和运出的差距缩小了。为什么呢？这主要与当时进行的南北经合项目的性质有关。

后面还会提到，南北经合初期，一般交易占很大比重。然而，一般交易通常是运入朝鲜产的产品。朝鲜并不愿运入韩国产品。因此，运入占了压倒性的比重。



但2000年代中期以后,开城工业园区项目所占的比重上升。就开城工业园区而言,建设工业园区所需的物品往往从国内运出。此外,开城工业园区的生产活动主要以运出原材料、加工后再运入的形式进行。因此,与此前相比,运出的比重相对较高。

现在,让我们按项目看看南北交易的规模。该图显示了主要南北经合项目的各年度运出入趋势。分为一般交易、委托加工交易、开城工业园区和金刚山旅游,各项具体内容我们到后面再聊,在这里先了解一下总体趋势。

从图中可以看出,从南北交易规模作为基准来看,占最大比重的项目是开城工业园区项目。开城工业园区项目被称为象征南北经合的项目,也被称作最成功的南北经合项目的原因,从这幅图中也可以了解到。

我之前也说过,在南北交易初期,一般交易占了最大比重。之后1990年代后期开始,一般交易和委托加工项目占差不多的比重。然后2004年底开城工业园区开始生产后,开城工业园区的比重迅速上升,2008年左右开始,占最大比重。

2011年开始,只有开城工业园区的交易在继续,这是因为正如我前面所说,2008年金刚山旅游中断,接着2010年采取5.24措施,从2011年开始再没有进行一般交易和委托加工。

现在,让我们按各项目分别来看一看。首先是一般交易。一般交易顾名思义就是将韩国产品运往朝鲜或把朝鲜产品运入韩国的形式。其中,朝鲜产品运入比重明显偏高。

从1989年到2010年,一般交易的总额为39.3亿美元。以今天的汇率单纯计算,大约有4兆8000亿韩元。想到2000年代韩国的年出口额少了1500亿美元,多了4000亿美元,从韩国的标准来看,20年间40亿美元其实并不算大规模。可以说是微不足道的。

但从朝鲜的立场来看,情况就不同了。



2000년대, 조선의国际贸易交易规模在20亿至40亿美元之间,因此,在朝鲜的立场上南北贸易交易规模并不小。此外,90%的一般交易是从朝鲜向韩国运出产品,考虑到2000年代朝鲜出口额在5亿至10亿美元,从朝鲜的立场来看,也可以说一般交易非常重要。

这一次,我们来看看参与一般交易的国内企业的数量趋势。该图用不同的颜色显示了按行业分类的参与一般交易的国内企业的数量。企业数量从1990年代中期开始迅速增加,2000年代初期已接近700个。不少企业参与了南北之间的一般交易。之后呈停滞或减少的趋势,由于5.24措施,从2010年开始,大幅减少。

那么,哪些行业的企业比较多呢?与农水产品相关的企业最多。到1998年为止,大约占50%左右,此后,这一比重进一步增加,达到70%以上。纤维类相关企业1990年代后期,占较大比重,但此后参与的企业数量明显减少。也许这与那时期纺织业的委托加工交易比较活跃有关。

该图显示了一般交易各产品占运出入的比重。没有按年度展示,而是将20多年的交易额相加展示。与参与企业的数量一样,农水产品所占份额比重最大,为41.8%。其次是钢铁金属制品26.2%,矿产21.1%。

此前说过,一般交易大部分是从朝鲜运往韩国的形式,但朝鲜可以出售的产品大多局限于农水产品或矿物等初级产品,因此交易品种的组成也是如此。

接下来我们看一看委托加工交易。委托加工交易是将韩国的原材料和辅料运到朝鲜后,在朝鲜加工后以成品或半成品形式重新运入的方式进行的。是一种把重点放在利用朝鲜高素质低工资劳动力进行生产的交易方式。

特别是,由于工资上涨等原因,中国和越南等亚洲地区的委托加工环境恶化,与朝鲜的委托加工交易日益受到关注,1990年代后期开始国际贸易交易规模扩大。

委托加工交易早期以如包、背包、服装和毛绒玩具等生产过程不需要高水准技术的代加工品为主。之后1990年代中期开始,发展成为以生产彩电等产品的技术密集型代加工业。



这要归功于1994年启动南北经合的振兴措施。在委托加工交易的初期，由于在朝鲜加工时必须使用朝鲜企业现有的设备，因此很难生产技术密集型产品。

但是，由于作为南北经合的振兴措施，委托加工交易所需的设备开始可以运往朝鲜后，韩国企业得以向在朝鲜的加工企业提供生产设备进行生产，从而激活了技术密集型产品的生产。

接下来让我们来谈谈不仅在规模和成果方面都可以说是南北经济合作的象征项目的开城工业园区。

关于在朝鲜西海岸地区开发工业园区的讨论始于1998年。现代集团名誉会长郑周永访问朝鲜提出开发方案后，朝鲜当局也作出了积极回应。之后2000年6月，朝鲜提出开城地区为工业园区候选地，8月，现代峨山与朝鲜签署了《关于工业区建设运营的协议书》，为推进开城工业园区建设奠定了基础。

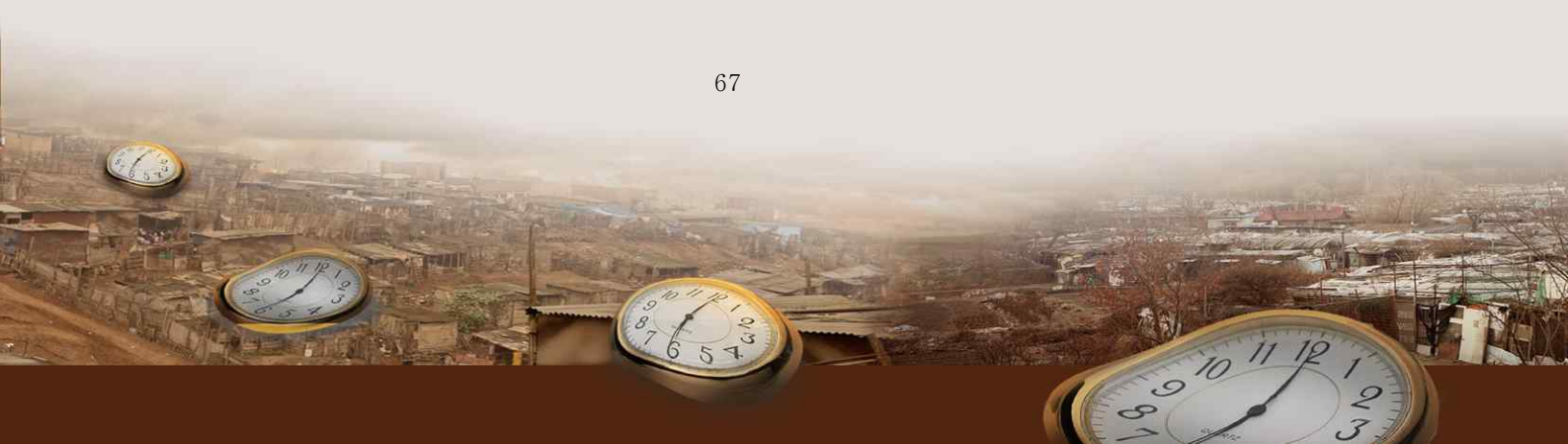
然而，现代峨山在单独推进项目的过程中遇到了困难，最终现代峨山和韩国土地公社共同推进了工业园区建设项目。随后于2003年6月举行了开城工业园区开发开工仪式，并于次年12月，厨房用品生产商生活艺术公司首次开始投产。

开城工业园区的开发最初计划分为三个阶段。该表列出了每个阶段的主要开发计划内容。第一阶段的开发以劳动密集型产业为主进行，优先向中小企业预售，并建立南北经济合作基础。

在第二阶段，与工业园区一起将开发后方城市。而且与第一阶段不同，重点放在机械、电力、电子等技术密集型产业，与首都圈联动开发，并培育成为世界级出口基地。

最后，在第三阶段，也是与工业园区一起开发后方城市。而且通过建设尖端产业的综合工业园区，吸引海外知名企业和大企业，以培育成东北亚的基地为目标。

最初的目标是到2012年为止完成第三阶段的开发计划。如果该计划完成，将有2000家企业入驻，并将建立一个拥有35万朝鲜工人的大型工业园区。



那么实际上取得了多大的进展呢？开城工业园区项目在第一阶段就中断了。该表显示的是开城工业园区停止运营时工业园区内生产设施的出售和入住情况。

在64万5000平的全体生产设施中，企业入驻面积仅为26万9000平。不到40%的水平。另一方面，虽然26万8000平米已售出，但处在企业尚未入驻的状态，10万8000平是未出售。

从入驻企业数量来看，当初计划是第一阶段开发时300家企业入驻为目标，但仅有125家企业入驻。超过目标的40%的水平。另有97家企业虽然预购了，但最终未能入驻。

为什么近100家企业已经预购，但没有入住呢？图为各年度开城工业园区入驻企业数量的趋势。到2009年为止，可以看出每年有20至30家企业入驻。

然而，2010年之后，仅增加了4个企业。这表明，2010年5.24措施禁止开城工业园区新进入或已经进入的企业扩大投资，这是已购企业无法入驻的决定性因素。

最后，我们来谈谈金刚山的旅游项目。金刚山旅游项目是于1998年11月海路的形式开始的。游客们乘船去金刚山。在国民的高度关注下启动的金刚山旅游项目，如图所示，2000年游客数超过20万人次，初期表现出好兆头。但自2001年以后，游客规模降至10万人次以下，呈现萎缩态势。

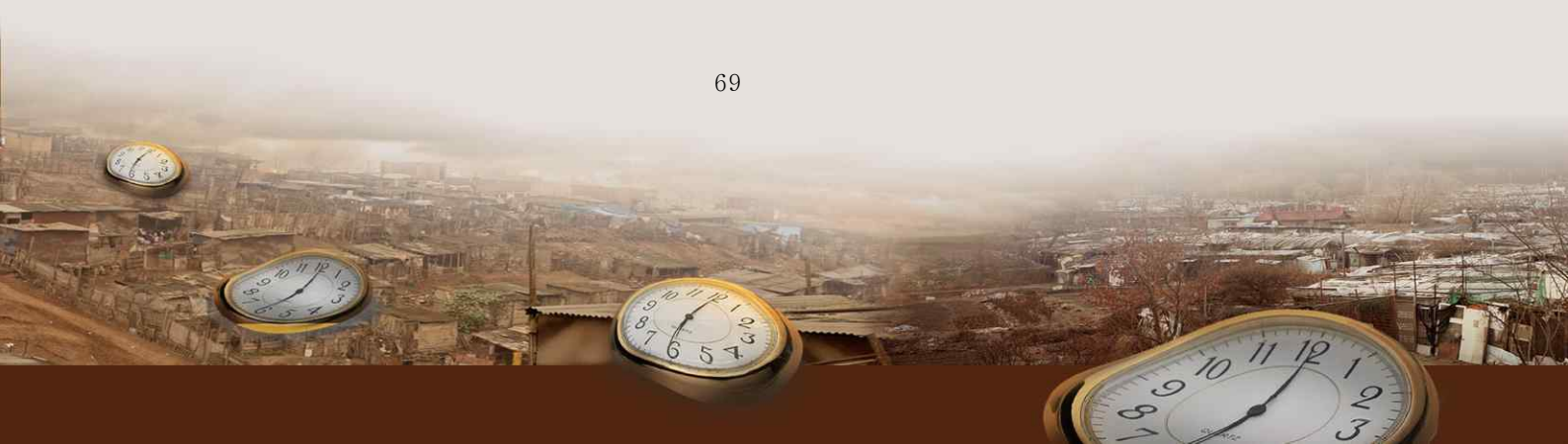
在这种情况下，2003年9月开始的陆路旅游使金刚山旅游项目再次恢复了活力。可以乘坐巴士后，海路旅游的费用、移动时间等问题在很大程度上得到了解决。2004年7月开始的一日游套餐也对振兴旅游业起到了帮助作用。其结果，2004年游客人数大幅增加至27万人次，2007年甚至接近35万人次。

如此呈增长趋势的金刚山旅游项目，如前所述，2008年7月，韩国游客被朝鲜军人击毙事件后被中断。



此后韩国政府要求制定防止再发和加强人身安全保障的方案，但因朝鲜当局不接受，旅游未能恢复。此外加上从2010年代后期开始，随着联合国对朝鲜制裁的加强，10年间吸引了近200万韩国游客的金刚山旅游项目打水漂的情况一直持续到现在。

这节课我们回顾了南北经济合作的成果。下节课我们将讨论南北经济合作的意义和局限性。



11-4 남북经合의意义和局限性

各位同学大家好。上节课，我们从和平经济的角度检讨了为什么需要南北经济合作，然后按时代和主要项目简要回顾了过去30多年来南北经济合作全过程。最后，让我们探讨一下南北经济合作经验的意义和局限性。

首先，让我们从南北经合经验的意义开始。我认为大体可以从政治军事方面和经济方面来分析。在政治军事方面，缓和了南北之间的紧张局势，为恢复民族的同质性做出了贡献。

在南北经济相互依存度扩大的时期，军事冲突的可能性似乎有所降低。换句话说，出现了经济相互依存有助于促进和平的情况。此外，在促进经济合作的过程中，南北接触面有所扩大，这有助于消除南北之间的异质感，恢复民族同质性。

接下来，我们来谈谈经济方面。首先，从朝鲜和韩国都获得了经济利益中可以找到其意义。然而，在南北韩经济中，南北经济合作的经济利益所带来的意义可能有所不同。

可以说，南北经济合作对韩国经济的影响和对韩国经济的重要性相对有限。相比之下，我认为南北经济合作对朝鲜经济的影响和对朝鲜经济的重要性不小。为什么会有这种差异呢？最终这是由于经济规模的差异。

就韩国而言，现今的贸易规模达到1兆2000亿美元。以2010年为基准，也接近9000亿美元的水平。因此，最高达25亿美元的南北交易对韩国经济的影响必然有限。

相反，朝鲜在2000年代的贸易规模仅为30亿美元左右。自2000年以来贸易规模最大的2014年也只有76亿美元左右。在这样的经济中，南北交易的意义肯定相当大。

南北经合的第二个意义是，它找到了南北经合的成功模式。



在这里所说的成功模式显然就是开城工业园区项目。开城工业园区的经验充分表明，考虑到朝鲜和韩国的经济状况，南北经合最好以韩国的技术、资本和朝鲜的劳动力相结合的形式进行。

开城工业园区项目在今后恢复南北经合时，预计会最优先地再次推进。并有望成为推进其他经济合作项目的好的参考案例。

只是值得记住的是，从中长期来看，也需要摆脱这种成功模式。因为南北经合取得成果后，朝鲜经济越是增长，朝鲜劳动力的工资竞争力就越低。这将减少韩国对朝鲜劳动力的需求，并有可能减少南北经合。

因此，在恢复南北经合的初期，有必要借鉴开城工业园区模式推进项目，同时也有必要下功夫去寻找中长期对策。也就是说，在附加价值高的项目上可以寻找南北间继续合作的方案。

现在，让我们来谈谈迄今为止南北经合的局限性。南北经合如前面所说的虽然有意义，但在诸多方面也暴露出了其局限性。

首先，进入朝鲜的企业的商业环境很差。以开城工业园区的情况为例来看。首先通信、通行、通关称之为3通，开城工业园区的入驻企业一直抱怨这3通问题带来的困难，但情况似乎并没有明显改善。

例如，不能使用互联网甚至无线电话。此外，想通行必须提前3天提出申请。经营企业可能会发生各种状况，在这样的环境中很难做出适当的反应。

此外，进入朝鲜的公司对聘用和解雇朝鲜劳动者或管理劳务上没能确保充分的自主权。不仅只能聘用朝鲜提供的劳动者，而且韩方人事部门没有办法直接对劳动者指派业务。

此外，在很多方面开城工业园区的商业环境都很差。但开城工业园区与其他地区相比，状况还算好。可以说，开城工业园区还算拥有相对有利于进入朝鲜的企业们开展活动的环境。拥有道路和电力等基础设施，限制也相对较少。



换句话说，其他地区对韩国企业进入，情况非常糟糕。这种恶劣的商业环境是阻碍南北经济合作的扩大和发展的绊脚石。

政府对入驻开城工业园区的民营企业给予过度经济援助也是个问题。这会在推进经济合作事业的过程中阻碍市场经济原则发挥作用，也有可能成为寻租行为的一个因素。如果国家持续支援企业，就有可能出现企业经营混乱或投资不合理等问题。

随着政府对企业经济支援规模的扩大，也出现过政府而不是企业主导经济合作项目的决策的情况。金刚山旅游项目案例就是代表。今后，比起政府过度支援，应该让民营企业去负责运营企业，政府的作用则局限在制度上给与支持。

此外，政经分离原则受到损害也是一个问题。当然，鉴于南北关系的特殊性，很难指望南北经济合作完全不受政治变数的影响。

问题是，在促进南北经济合作的过程中，受到政治变数过度的影响。在朝鲜半岛，政治紧张局势很难完全消除的情况下，如果继续受到政治变数的过度影响，今后，在扩大南北经合规模方面将存在局限性。因为由于政治变数不知道何时经合突然会中断的情况下，估计不会有太多企业加入经合。

接下来让我们总结一下本节课中学到的内容。这节课我们首先探讨了为什么需要南北经济合作。我说过，南北经济合作的目的是实现和平与经济良性循环，即实现和平经济，实现朝鲜半岛的和平与繁荣。并借鉴先行研究，了解了和平促进经济发展，加强经济相互依存，会再次促进和平，实现这种良性循环关系是可能的。

第二我们了解了南北经合的推进背景和发展过程。首先，我曾说过，南北经合的推进背景是1970年代以后，冷战格局有所缓和和南北之间的体制竞争实际上已经结束。

南北经济合作自1980年代中期开始推进。特别是，1988年7·7宣言为南北经济合作取得突破口提供了决定性机会。从1988年开始进行交易，1990年代初期南北经济合作的法律根据也形成。



之后呈增长趋势的南北交易自1998年金大中政府上台以后，迎来了飞跃期。金刚山旅游项目启动，还签署了《南北经合四大协议书》，2004年12月开始开城工业园区开始启动。

然而，南北经合在2008年进入停滞期。2008年，金刚山旅游中断，2010年，由于5.24措施，除开城工业园区外的南北交易实际上被中断。之后开城工业园区也出现过活力，像朝鲜劳动者超过5万名在工作，但2016年初开城工业园区也停工后，南北经合面临全面中断的状况，并且这种情况持续至今。

接着我们探讨了南北经合的成果。南北经合可分为一般交易、委托加工交易、开城工业园区和金刚山旅游，并了解了它们各自的趋势。一般交易在南北交易初期占最大比重，了解到主要是把朝鲜的农产品、矿物等运入韩国的形式。

前面也说过，委托加工交易由于1994年通过振兴南北经合的措施，随着韩国的设备可以运出，不仅交易规模变大，技术密集型产品的生产也开始活跃。

关于开城工业园区，我谈到，无论从项目规模还是成果来看，它都是象征南北经合的项目，虽然制定了三阶段开发计划，但在第一阶段就中断，关于金刚山旅游，我们了解了直到2008年项目停止为止，旅游项目的发展过程。

最后我谈到的是南北经合的意义和局限性。意义是缓和了南北间的紧张局势，为恢复民族同质性做出了贡献，南北双方都获得了经济利益，并找到了开城工业园区这一南北经合的成功模式。

接着，局限性谈到进入朝鲜的企业的商业环境没有得到明显改善，政府对入驻开城工业园区的企业的支援过度，政经分离原则受到损害。

现在，让我们结束本次讲座。下节课作为最后一节想聊一聊统一韩国的经济。统一可以给南北经济带来重大变化。那么，让我们来聊一聊，如果朝鲜和韩国统一，经济一体化应该如何推进，在这个过程中应该注意哪些方面，以及统一带来的经济效果是什么。那么下节课再见吧。谢谢大家。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

01 다음 중 2000년 체결된 '남북경협 4대 합의서'에 해당하지 않는 것은?

5분

- ① 이중과세 방지 합의서
- ② 투자보장 합의서
- ③ 상사분쟁 해결 합의서
- ④ 관세 합의서

정답 ④

해설 2000년 체결된 '남북경협 4대 합의서'란 이중과세 방지 합의서, 청산결제 합의서, 투자 보장 합의서, 상사분쟁 해결 합의서를 가리킨다. 이들 4대 합의서 체결로, 충분하지는 않지만, 남북한 기업이 상대 지역에서 활동하는 데에 필요한 최소한의 제도적 여건이 갖추어지게 되었다.

02 다음 중 5.24 조치의 내용에 해당하지 않는 것은?

5분

- ① 일반교역과 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지
- ② 북한 선박의 한국 해역 운항 및 한국 항 입항 불허
- ③ 금강산 관광 전면 중단
- ④ 대북 신규투자 금지

정답 ③

해설 5.24 조치를 통해 일반교역과 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지, 북한 선박의 한국 해역 운항 및 한국 항 입항 불허, 대북 신규투자 금지, 대북지원 사업의 원칙적 보류 등이 이루어져, 개성공단을 제외한 남북교역은 사실상 전면 중단되었다. 금강산 관광의 경우 그 이전인 2008년 관광객 피격 사망 사건으로 인해 중단된 바 있다.



03 다음 중 남북교역에 대한 설명으로 적절치 않은 것은?

5분

- ① 5.24조치 이후 교역규모는 감소 추세를 보였다.
- ② 남북교역 초반에는 반출보다 반입이 훨씬 더 많았다.
- ③ 남북경협 초기에는 일반교역이 높은 비중을 차지했다.
- ④ 2013년 교역규모가 급감한 것은 개성공단 사업이 5개월 넘게 중단되었기 때문이다.

정답 ①

해설 5.24 조치를 통해 개성공단을 제외한 남북교역은 사실상 전면 중단되었지만, 개성공단을 통한 생산이 활발하게 이루어져 그 이후에도 교역규모는 개성공단 사업이 5개월 넘게 중단되었던 2013년을 제외하고는 계속 증가하는 추세를 보였다.



04 단순 임가공품 위주로 이루어지던 남북 간 위탁가공교역이 기술집약형 임가공 부문으로까지 확대될 수 있었던 계기는 무엇인가?
5분

- ① 5.24 조치
- ② 1994년 남북경협 활성화조치
- ③ 6·15 남북공동선언
- ④ 남북경협 4대 합의서 체결

정답 ②

해설 위탁가공교역 초기에는 북한에서 가공할 때 북한 기업이 가지고 있던 기존 설비를 이용해야 했기 때문에, 기술집약적인 제품 생산이 어려웠다. 그런데 1994년 남북경협 활성화조치를 통해 위탁가공 교역에 필요한 설비를 북한으로 반출할 수 있게 되었고, 이에 따라 남한 기업은 북한에서 가공하는 기업에 생산설비를 제공하여 기술집약적인 제품을 생산하게 되었다.



05 지금까지의 남북경협 경험에 대한 설명 중 옳지 않은 것은?

5분

- ① 남북경협은 한국경제보다 북한경제에서 차지하는 중요성이 더 클 것이다.
- ② 개성공단 사업 경험은 남북경협의 성공 모델을 확인했다는 점에서 의미를 지닌다.
- ③ 정경분리 원칙은 비교적 잘 준수되어 왔다.
- ④ 개성공단은 북한 내 다른 지역에 비해 비즈니스 환경이 상대적으로 양호했다.

정답 ③

해설 정경분리 원칙은 준수되지 못했다고 평가된다. 물론 남북관계의 특수성을 고려할 때, 남북경협이 정치적 변수의 영향으로부터 완전히 자유롭기는 어려울 것이다. 문제는 정치적 변수에 과도하게 영향을 받아왔다는 데에 있다고 할 수 있으며, 이러한 상황이 지속될 경우 남북경협 규모가 확대되는 데에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

보고서



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

보고서

- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

주제

남북경협 활성화를 위해서는 북한 진출 기업들을 위한 비즈니스 환경이 개선될 필요가 있다는 점에 대해 설명해 보시오. (120분)

참고

기존 남북경협 과정에서 북한 진출 기업들을 위한 비즈니스 환경은 열악했다. 비즈니스 환경이 상대적으로 양호한 개성공단의 경우를 보아도, 입주 기업들은 3통(통신·통행·통관) 문제로 인한 어려움을 지속적으로 호소해 왔다. 즉 인터넷도 안되고 무선전화도 사용할 수 없으며, 통행을 하려면 3일 전에 신고를 해야 하는 등 기업 경영 활동 자체를 어렵게 만드는 요소가 많다. 게다가 북한 진출 기업들은 북한 근로자를 고용·해고하거나 노무를 관리하는 데에 충분한 자율성을 확보하지 못했는데, 이러한 점도 기업 경영을 어렵게 하는 요인으로 작용했다. 그래도 개성공단은 한국 정부가 도로, 전력 등 인프라를 제공해 주었기에 상대적으로 비즈니스 환경이 유리했다. 바꿔 이야기하면 개성공단 이외 지역은 비즈니스 환경이 더욱 불리한 상황이다. 이처럼 비즈니스 환경이 열악한 상황에서는 한국 기업들의 북한 진출이 제한될 수밖에 없을 것인 만큼, 남북경협 활성화를 위해서는 북한의 비즈니스 환경이 시급히 개선될 필요가 있다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

자료

도서

- 김병로 외, 『개성공단』, 진인진, 2015.
- 김석진·홍제환, 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』, 통일연구원, 2019.
- 남북교역25년사 편집위원회. 『남북교역25년사』. 남북교류협력지원협회, 2016.
- 이석기, 『남북한 산업협력 쟁점 분석』, 산업연구원, 2019.
- 이찬우, 『북한경제와 협동하자』, 시대의창, 2019.
- 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년 (2005~2015)의 교훈』, 통일연구원, 2016.

