

# 南北首脳会談以後の南北経済協力の評価および今後の課題

対外経済政策研究院 (KIEP) 専門研究員 洪翼杓

## 1. 問題提起：南北首脳会談と南北経済協力

2000年6月の南北首脳会談までの南北経済協力は、様々な制約要因によって期待されていたほどには活性化されなかった<sup>1</sup>。南北経済協力活性化の制約要因としては北側の要因、南側の要因および南北関係の要因で分けられる。

まず、北側要因としては経済協力が体制に及ぼす否定的な影響を憂慮した北朝鮮当局の消極的な態度、電力・輸送・通信など劣悪な社会間接資本、市場購買力の不足、市場経済体系に対する理解不足などを指摘することができる。次に、南側要因としては、対北事業のリスクと短期的収益性の不足、IMF経済危機後の企業の資金余力不足、対北経済協力に対する南側での一部の否定的な認識、およびそれによる社会葛藤などが経済協力の拡大の障害要因として作用して来た。これらに加えて、南北間には投資保障などの制度的な装置の欠如、過大な物流費負担、適切な協力の相手方を確保することが難しいこと、経済協力に対する相互認識差、そして朝鮮半島をめぐる根本的な政治・軍事的な不安定などが経済協力発展の制約要因として作用した。

しかしながら南北経済協力には2000年の南北首脳会談を機に、新たな跳躍の機会が用意された。首脳会談以後、南北経済協力において最も大きな変化として現れたのは、個別企業レベルで進行して来た南北経済協力が、当局間レベルへと格上げされたという点である。南北首脳が「経済協力を通じて民族経済を均衡的に発展させる」ということを共同宣言を通じて合意することによって、政府・民間レベルの経済協力事業が拡大されるための政治的な基盤が用意された。経済協力が政府レベルへと格上げされたことによって、南北経済協力の安定性が大きく高まった。これ以前は、南北経済協力は制度的安定措置や枠組みが十分に用意されず、個別企業レベルで大きなリスクを抱えて事業を推進して来た。首脳会談以後は特に、官僚級会談と経済協力推進委員会等の様々な形の南北当局間の会談が定期的な開催されることによって経済協力の安定性を高め、経済協

力に関する制度的合意においても相当な成果をあげた。

また、首脳会談以後、南北経済協力と関連した重要な変化の中の一つとして南北間の対話が行われるようになったことによる朝鮮半島内の平和的な環境作りがあげられる。政治・軍事的緊張緩和および南北和解協力基調の定着は、南北経済協力活性化において有利な環境を提供したと評価される。

一方、南北首脳会談は南北経済協力が持つ意味とその性格にも多くの変化をもたらした。まず、南北経済協力<sup>2</sup>は本質的に経済事業であり、経済的実益が保障されなければ持続的な拡大と発展を期待することは難しい。従って、南北経済協力は朝鮮半島の平和政策と統一基盤作りといった根本的な目標を元に、お互いの経済的利益を高める、より現実的かつ直接的な目標を追求することが望ましい。これは南北経済協力が一部から指摘されているように、北朝鮮に対する一方的な支援に止まったり、経済協力事業に参加する企業が続けて赤字を出したりするのであれば、南北経済協力の基盤が弱体化し、持続的な拡大再生産が限界に迫ってしまうからである。民族経済の均衡発展は南北が相互利益を元に両側の経済格差を解消し、均衡的發展を通じて南北経済共同体形成の土台を拡大していくことである。従って、南北経済協力の拡大は北朝鮮側の理解だけではなく、韓国側にも相当な経済的価値と重要性を持っていると考えられる。このような観点から南北経済協力拡大の当為性を探ってみると以下の通りである。

第1に、韓国内の産業構造改編が差し迫っていることがあげられる。産業構造の高度化と市場環境の変化によって、経済力が弱まった一部斜陽産業と労働集約的産業の北朝鮮への移転によって新たな利益創出の機会を作ることができる。これにより韓国国内の産業構造改編による負担を最小化できる。

第2に、内需市場の拡大と南北の産業不均衡構造の解消である。対北支援および投資によって北朝鮮経済が再生さ

<sup>1</sup> 実際に首脳会談が行われるまでの南北経済協力は10年あまりの歴史にも関わらず様々な制約要因によって期待に答えることができなかった。1999年度南北貿易実績は3億3,000万ドルに過ぎない。非商業性の物資貿易(対朝支援、KEDO重油、軽水炉、金剛山観光事業など)を除いた実質的な貿易(商業性貿易)は1億8,900万ドルに過ぎない。投資事業も現代の金剛山開発事業を除くとほぼ足踏み状態であった(韓国統一部交流協力局、「1999年度南北貿易現況」、2000年1月26日付報道資料参照)。

<sup>2</sup> 南北経済協力は1990年に制定された「南北交流協力事業に関する法律」によって法的、制度的基礎が用意された。南北経済協力は単純物資貿易、委託加工貿易などの貿易事業と北朝鮮現地に対する投資協力事業に大きく分けることができる。

れ、北朝鮮住民の所得水準が高まるのであれば、中長期的に内需市場の拡大による規模の経済が実現可能になるだろう。また、短期的には一部労働集約的産業や斜陽産業の北朝鮮への移転から、中長期的には電気・電子、石油化学、自動車など重化学工業や先端産業の対朝移転および投資拡大を通じて、南北間に合理的な産業構造が形成されると、国際競争力を高める上で大きな力になると展望される。

第3に、韓国は地理的制約から脱皮できる。現在韓国は北朝鮮との陸上交通路の断絶から、事実上日本と同様に島国になっているが、これは中国・中央アジア・ロシアおよびヨーロッパなどの地域と貿易をするにあたって物流費の増加をもたらし、韓国の商品の競争力にも否定的な影響を及ぼしている。従って、北朝鮮との鉄道・道路連結事業は北朝鮮経済に対しては勿論、韓国経済にも肯定的な影響を及ぼすであろう<sup>3</sup>。

第4に、北東アジア地域における物流・交通の中心地になる契機となるだろう。朝鮮半島は地理的特性上、中国の東北地域と極東ロシア、そして日本をつなぐ物流・交通の中心地の役割を果たすことができる。従って、南北が陸路をはじめ、海路、空路など多様な物流・交通網連携に協力するのであれば、北東アジア地域における経済的な地位を高めることは勿論、輸送・中継による経済的実益をあげることができ、長期的には北東アジア経済協力のハブ機能を担当できるようになるだろう。

第5に、統一費用を減少させることができる。現在南北間の経済力格差は過去、統一当時の東・西ドイツの場合とは比べ物にならないくらい大きい。最近、韓国銀行が発表した統計によると、2004年現在の北朝鮮の経済規模は韓国の33分の1、一人当たりGNIは15分の1に過ぎない。このような格差は時間の経過と共に拡大している<sup>4</sup>。南北統一のためには北朝鮮経済を一定水準以上に引上げなければならないという点を考えると、現在の北朝鮮経済を再建するための支援と投資拡大は長期的には統一のための費用を前倒

しで負担することと同じであり、統一費用の減少効果も得られる。

一方、南北経済協力はこのような経済的意味以外にも朝鮮半島の緊張緩和と平和体系の定着に実質的に寄与できるという点から大変重要な地位を占めている。朝鮮半島地域は20世紀に日本に植民地支配され、解放と共に冷戦構造の下で民族分断と戦争を経験した。南北の分断と軍事的対峙は60年あまり続いているし、全世界的に見ても軍勢力集中度が最も高く、戦争が起こる可能性も最も高い地域として評価されて来た。従って、政治・軍事的に対峙状態にある南北が経済分野から交流と協力を推進・拡大して行くことは、中長期的に政治・軍事的緊張緩和と平和定着にも肯定的な影響を及ぼすと考えられる<sup>5</sup>。

勿論、南北は戦争を経験し、北朝鮮とアメリカの敵対関係が続いている点を考えると、経済協力が政治・軍事的信頼醸成や平和定着をもたらす作用には限界があるかも知れない。しかしながら、南北関係の改善および統一を究極的な目標とするならば、南北間の交流・協力を、容易に相互の実益をもたらしてくれる経済部門から始めることが望ましい。南北経済協力が北朝鮮指導部の体系維持と軍勢力強化ばかり助けているのではないかという指摘が一部で提起されているが、現在北朝鮮が直面している経済難を考慮したとき、民族的・人道的なレベルからの支援と経済協力を維持、拡大して行くことは不可避である<sup>6</sup>。

## 2. 南北経済協力の現況

### 貿易

1988年、韓国政府の「7・7宣言<sup>7</sup>」と「対北経済開放措置」によって始まった南北貿易は、「南北交流協力に関する指針（1989. 9）」、「南北交流協力に関する法律（1990. 8）」等の関連法令が制定されて比較的順調に出発した。しかしながら、その後南北貿易は朝鮮半島の対外環境と南北関係のなどの変化によって浮沈が繰り返された。

<sup>3</sup> 特に北朝鮮内の鉄道、道路などをはじめとする社会間接資本（SOC）構築が本格化されると、最近厳しい状況である国内建設会社にも新たな跳躍の機会を提供できるだろう。

<sup>4</sup> 韓国銀行、「2004年北朝鮮経済成長率推定結果」（2005. 6. 1）を参照

<sup>5</sup> 分断国家の経済交流、協力が相互の信頼回復と全般的な関係発展に寄与した事例は統一前の東・西ドイツと現在の中国・台湾関係から見られる。東・西ドイツの場合、持続的な経済交流と協力がお互いの信頼構築と相互依存度の深化をもたらしたと評価される。中国・台湾間にも相変わらず政治的には対立状態が維持されているが、経済的相互依存度が深化されることによって政治、軍事部門において緊張水準が持続的に減少している。一般国民も分断による「最小限の不便」以外には統一と類似した水準の交流・協力が維持されている。

<sup>6</sup> 南北間の経済協力事業は短期的な効果よりも中長期的に北朝鮮体制の変化を誘導し、経済的相互依存度の深化によってその波及効果が漸進的に政治・軍事部門にまで拡大されて行く展望をもつ。特に、経済協力と関連した多様な形の南北当局間の会話は自ずと軍事部門の会談へと繋がり、このような可能性を一層高める見込みである。

<sup>7</sup> 日本語翻訳版を[http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/worldjpn/documents/texts/JPKR/19880707.O\\_1J.html](http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/worldjpn/documents/texts/JPKR/19880707.O_1J.html)で見ることができる。

まず、1990年代初め、全般的な南北関係を改善しようとする動きの影響で1991年と1992年に南北貿易は急激な拡大傾向を見せ始めた。国連への南北同時加盟（1991. 9.17）と南北閣僚級会談進行、そして「南北基本合意書」採択（1991.12.13）などにより、南北貿易は1990年の2,000万ドルから1991年には1億1,127万ドル、1992年にも1億7,342万ドルへと急成長した。

しかしながら、南北貿易の急激な成長の勢いは1992年中頃、北朝鮮の核問題が提起されたことから南北関係が冷却し、鈍化し始め、1993～94年の南北貿易はそれぞれ2億ドルに達しない水準で停滞した。これは1992年末から南北閣僚級会談が中断され、北朝鮮のNPT脱退宣言（1993. 3）と北朝鮮核問題によって南北関係が急激に梗塞状態になったためである<sup>8</sup>。

以来、北朝鮮とアメリカの間の核問題がジュネーブ合意（1994.10）によって解決局面に入ったことから、韓国政府は「南北経済協力活性化措置」（1994.11. 8）を発表、1995年には企業人訪朝および経済協力事業（者）承認などの措置で梗塞状態だった南北関係を戻し、南北経済協力を活性化するために積極的な措置を取って行った。その結果、1995年の南北貿易は南北関係が進展と梗塞が交差する中でも、委託加工貿易の増加とKEDO重油支援などによって1994年に比べて47.7%増加し、2億8,729万ドルを記録した。

しかしながら、このような南北貿易の増加趨勢は長続きせず、金泳三政権の末期に南北間の敏感な事件が相次いで起き、再び沈滞期に入った。対北コメ支援過程にて発生した人共旗（北朝鮮の国旗）の掲揚や船員抑留事件、1996年羅津・先鋒投資フォーラムへの韓国関係者参加が霧散したこと、江陵市潜水艦武装工作員侵入事件などが南北関係を大きく悪化させ、1996年には南北貿易が始まって以来初めて減少を記録した。それに加えて、1997年には韓国経済が迎えた金融危機は南北経済協力に対する企業の関心と投資余力を大きく萎縮させ、南北経済協力に参加している既存の企業体らにとっても南北経済協力事業は相当な負担になった<sup>9</sup>。

1998年2月、金大中政権に入ってから、沈滞した南北経済協力を活性化させるために再び「南北経済協力活性化

措置」（1998. 4.30）を取る一方、金剛山観光事業の推進と対北経済支援の拡大措置などが発表された。このような韓国政府の措置によって、IMF経済状況の下で減少していた南北貿易は韓国国内景気の回復と共に再び急成長の勢いを回復し、その結果1999年の南北貿易は3億3,344万ドルまで増加した。北朝鮮産農林水産物搬入（輸入）が増加し、委託加工貿易が拡大するなど商業性貿易が多少回復すると同時に対北肥料支援、金剛山観光開発等の経済協力事業推進による非商業性対北物資の搬出（輸出）も大幅に増加した。

このような南北貿易の増加は2000年6月の首脳会談をきっかけに一層高まった。特に、2000年には委託加工貿易が拡大され、北朝鮮農林水産品の搬入が増加するなど商業性貿易が大幅増加し、食料・肥料などの対北支援、軽水炉事業をはじめとする対北経済協力推進による非商業性物資搬出の増加などによって、南北貿易が始まって以来最高額である4億2,515万ドルを記録した。しかしながら、2001年に入って、韓国国内景気の全般的な沈滞による投資や需要の萎縮、南北間の輸送条件や制度的装置の未整備、南北関係の小康局面、アメリカの対テロ戦争など、国内外的な情勢の影響によって南北貿易は前年度に比べて5.2%減少し、4億300万ドルに止まった。

南北首脳会談の成果が実質的に現れ始めたのは2002年以後であると言える。金大中政権の発足した1998年から2001年まで、南北貿易が拡大したのは食料・肥料などの対北支援、軽水炉事業、金剛山観光事業の関連物資、重油支援などの非商業性貿易に負ったものである。一方、商業的取引や委託加工貿易などの商業性貿易は2億～2億5,000万ドルの水準で停滞状態である<sup>10</sup>。しかし、2002年以後の南北貿易は、商業性貿易を中心に伸びる傾向が現れ始めた<sup>11</sup>。2002年の南北貿易は6億4,173万ドルで前年度に比べて59.3%も増加し、年間総額で史上初めて6億ドルを上回った。商業的売買取引や委託加工貿易等の商業性貿易は2002年に3億4,296万ドルで48.3%増加し、全体貿易額の53.4%を占めた。軽水炉物資、食料支援、鉄道・道路資材や装備などの非商業性貿易も2億9,877万ドルで79.3%増加し、全体貿易額の46.6%を占めた。即ち、2002年に南北貿易規模

<sup>8</sup> 当時、韓国政府は第11回統一関係長官会議（1993. 6）で北朝鮮核問題が解決されるまで南北経済協力を暫定的に留保する措置を取り、北朝鮮も対韓および対米の対立を激化させながら全ての南北関係を全面的に中断させる方向へと政策を転換することによって、南北経済協力はしばらくの間沈滞期に入った（対外経済政策研究院『2002年度北朝鮮経済白書』（2002.12）pp.534-535）。

<sup>9</sup> 韓国の金融危機が南北貿易に与えた影響は貿易実績にも現れているが、IMFの管理体系に入った翌年である1998年の南北貿易実績は2億2,194万ドルへと落ちたし、特に搬入は前年度に比べて52.2%も減少した。

<sup>10</sup> 梁文秀、「南北韓経済関係の今日と明日」、慶南大学北朝鮮学部『南北韓関係論』（ハンウル、2005）p. 280

<sup>11</sup> 商業貿易の増加は北朝鮮経済の部分的な好転、北朝鮮当局の積極的な対南経済協力姿勢などに起因したと解釈できる（梁文秀、前掲書、p. 280）。

が大幅増加した要因は、商業性貿易である商業的取引と繊維類委託加工貿易などが増加しただけでなく、非商業性貿易である対北食料借款をはじめとして、鉄道・道路連結事業と関連した資材装備などの支援が活発に行われたことによって南北貿易規模が例年に比べて大幅増加したためである。

表1 南北貿易の状況 (単位：千ドル)

年 度	搬 入		搬 出		合 計	
	金 額	委託加工	金 額	委託加工	金 額	委託加工
1989	18,655	0	69	0	18,724	0
1990	12,278	0	1,188	0	13,466	0
1991	105,863	0	5,547	0	111,266	0
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
2001	176,170	72,579	226,787	52,345	402,957	124,924
2002	271,575	102,789	370,155	68,388	641,730	171,782
2003	289,252	111,639	434,965	73,370	724,217	185,009
2004	258,039	107,791	439,001	68,218	697,040	176,008
2005	340,281	131,226	715,472	78,503	1,055,754	209,729

資料：統一部、「月間交流協力動向」、各号。

2003年も、南北貿易は北朝鮮核問題という悪材料にもかかわらず、前年に比べて12.9%増加し、7億2,422万ドルを記録し、年間総額で史上初めて7億ドルを上回った。商業的売買取引や委託加工貿易等の商業性貿易は4億868万ドルと19.2%増加して全体的な貿易増加を主導し、貿易全体において占める商業性貿易の比重も2002年(53.4%)を上回る56.4%を占めた<sup>12</sup>。一方、軽水炉物資をはじめとする人道的支援、鉄道・道路資材や装備提供などの非商業性貿易は5.6%増加した3億1,554万ドルを記録し、全体貿易額の43.6%(2002年度46.6%)となった<sup>13</sup>。

しかし、南北貿易は2004年に再び減少した。2004年の南北貿易は開城工業団地の本格的な開発と観光事業の活性化、龍川災害支援など人道的な対北支援の拡大によって非商業性貿易が増加した一方、商業性貿易の不振で前年に比べて3.8%減少し、6億9,704万ドルに止まった<sup>14</sup>。このうち商業性貿易は3億4,780万ドルで14.9%も減少したが、これ

は韓国国内景気の沈滞と南北関係が梗塞状態になったことなどが主な原因として作用した。

2005年には南北関係が梗塞局面から抜け出し、開城工業団地事業が本格化し、南北貿易も前年に比べて51.5%も急増した。これによって1989年に南北貿易が始まって以来、初めて年間貿易規模が10億ドルを超えた<sup>15</sup>。このように南北貿易が急増したのは開城工業団地の本格建設やモデル団地の稼働による商業的取引の増加と共に金剛山観光施設の拡充や対北支援増加などによるものである。特に、2005年の商業的取引は6億8,954万ドルで58%も増加して全体貿易額の65.3%を占め、南北貿易を主導する形となった。

結局、南北貿易は今まで18年以上経過して、南北相互の経済性や利益を追求する実利主義的な傾向を見せていると評価できる。これは南北貿易規模が以前に比べて大幅に増加し、参加企業や取引品目も大幅に拡大し、商業的取引や委託加工貿易などの商業性貿易が全体的な南北貿易の成長を主導している点から分かる。しかしながら、政治的脆弱性は南北首脳会談によって多少改善されたが、南北貿易は依然として国内外の情勢や南北関係の変化などに敏感に反応している。

## 投資

対北投資は1994年11月「第1回南北経済協力活性化措置」直後、1995年から表だって行われるようになり、最も代表的な投資事業が1998年に現代峨山が1億4,481万ドルを投資した南北経済協力史上最大規模である金剛山観光事業である。しかしながら、対北投資事業は2005年末現在、事業承認件数が合わせて85件に過ぎず、南北貿易に比べて依然として活性化されていない。

開城工業団地の稼働以前に事業承認を受けた協力事業の中では、現代峨山の金剛山観光事業、緑十字のウロキナーゼ製造事業、平和自動車の自動車修理及び組み立て事業、国陽海運の南北海運事業等6～7件のみが実行されている。他の事業は、韓国側企業の内部事情または北朝鮮側との協議過程での意見相違などによって事業推進が中断・遅延されている実情である。また、運営されている事業の場合さえも現代峨山の金剛山観光事業は公企業である韓国

<sup>12</sup> 商業性貿易の中で商業的売買取引は前年比30.2%増の2億2,367万ドルであり、委託加工貿易は8.1%増加の1億8,501万ドルを記録した。

<sup>13</sup> 非商業性貿易の中で協力事業用物資貿易は4,489万ドルで前年に比べ46.3%も減少したが、これは北朝鮮核問題によって韓・米・日3国がKEDO事業を中断したことが最も大きな原因と指摘されている。一方、対北支援物品の搬出は2億7,065万ドルで前年と比較して27.0%増加して非商業性貿易全体の85.8%を占めた。対北支援の具体的な内容を探てみると、肥料支援など純粋な人道支援物資が1億3,497万ドル、食料借款提供が1億2,647万ドル、南北鉄道・道路連結工事の資材や装備関連借款提供が3,304万ドルを記録した。

<sup>14</sup> 韓国統一部『2005統一白書』(2005. 2) p.86

<sup>15</sup> 韓国統一部『2006統一白書』(2006. 3) p.105。

観光公社の関与と政府の観光経費補助などを考えると事実上官民共同事業とみなせるし、韓国電気の軽水炉建設事業やそれに関わった通信業・銀行業等も単純な意味の民間部門の経済協力事業であるとは考えにくい。

表2 年度別協力事業者及び協力事業承認現況(単位:件)

区分	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	計
協力事業者		1			6	4	16	13	2 (4)	1	6	3	4	28 (1)	29	113 (5)
協力事業					1		5	9	1	2	5	2	2	26 (1)	32	85 (1)

注:( )内の数字は経済分野協力事業者及び協力事業中取り消された件数。これまでに協力事業者は5件('99.12.23、シンイル皮革、セウォンコミュニケーション、ソンファ国際グループ、IMシステム、'04.1.19(株)フンネット)協力事業は1件の取り消し措置('04.1.19(株)フンネット)があった。  
資料:韓国統一部

対北投資事業が不振な理由は第1に、南北関係や朝米関係の不安定と不十分な投資保障措置のために投資リスクが大きい点があげられる。第2に、電力、鉄道など北朝鮮の基本インフラが大変脆弱である点があげられる。電力不足が深刻で停電が予告なしで高い頻度で発生している。それだけでなく電圧も不安定であるし、貨物輸送の90%以上を担当する鉄道の場合には単線で設備老朽化、電力不足などによって効率性が大きく低下している。第3に、企業人の通行や通信上の制約があげられる。企業人の北朝鮮への渡航が依然として制限されていることから、作業指示、品質管理がファックスを通じて行われるなど、すみやかに問題を解決するのが難しいことが指摘されている。第4に、企業経営上の制限があげられる。投資企業が北朝鮮労働力を直接募集することは認められず、北朝鮮労働行政機関を通じて雇用する。また、投資企業が海外で物資を購入することと生産品を北朝鮮国内に販売することが制限されている。そして合併事業の場合には、韓国の企業人の経営が制限されたりもする<sup>16</sup>。

このような要因から対北投資事業は依然として期待どおり進んでいない状況ではあるが、2000年の南北首脳会談は対北投資事業において重要な意味を持っている。首脳会談以前の対北投資事業は南北当局間の協議や支援方案等に対する合意がない中、個別企業レベルで推進されたといえる。即ち、投資保障のための制度的な装置と南北当局間の協議

基盤が脆弱な状況での対北投資は非常に危険性が高い事業だった。これが個別企業の投資を制約する根本的な要因として作用した。

このため、首脳会談以後、当局間会談が定例化され、投資関連の制度的装置が合意・発効された。2003年以後が対北投資事業の実質的な推進の時期という見解があるが、これは無理からぬことである。これは協力事業承認を受けた85件の中で60件が2003年以後に承認されたことからわかる。そのなかで27件が開城地域の投資事業である。これは開城工業団地の成否が今後の対北投資事業の重要な指標になる可能性が高いという点と、平壤など北朝鮮全域に対する投資も次第に拡散されていることを示唆している。

特に、2005年7月の第10回南北経済協力推進委員会の合意を元に、南北経済協力は一方的な形の経済協力から「有無相通」<sup>17</sup>の双方向的・補完的な形の経済協力へ、また単純物資の貿易から対北投資協力の時代へと転換してきていると言える。特に当時の会議で南北は軽工業や資源開発における協力事業の拡大に合意したことから、今後南北経済協力の中心は地域的には開城工業団地、事業分野は軽工業や資源共同開発分野を中心に投資協力事業が拡大されていくと展望される。しかしながら、対北投資事業は今まで多くの障害と制約要素などによって苦勞してきたことを考えると、より戦略的で、中長期的なアプローチが必要とされる。

### 3. 南北経済協力の評価と「新南北経済協力事業」の推進方向

南北首脳会談以後、南北経済協力は様々な制約にも関わらず、多くの成果が得られた。首脳会談以後、南北経済協力から得られた成果を整理すると、第1に、経済協力関連の制度的な改善において相当な進展があったことを指摘できる。南北当局は2000年12月に合意して以来、今まで実質的に稼働されぬままあった「経済協力関連の4つの合意書」(投資保障、二重課税防止、商事紛争、清算決済)の発効通知文を2003年8月交換して、南北経済協力の制度化や法的安定性を高めた。また、南北経済協力推進委員会を通じて、原産地規定、海運協定、3大経済協力事業(金剛山観

<sup>16</sup> 韓国銀行「南北経済協力の現況および今後の課題」(2004) pp.15-16

<sup>17</sup> 北朝鮮の『経済辞典』は「有無相通の原則は自立的民族経済建設のための必需的要求である...社会主義の対外貿易の基本目的は社会主義の経済建設の早い発展のために媒介、国にないか足りない機械、設備、原料や資材と人民消費品など使用価値そのものを保障することにあるし、利益追求や価値が前面に提起できない。有無相通の原則は社会主義国家の対外貿易の基本目的を実現するにあたって重要な意義を持つ。社会主義国の対外貿易において有無相通の原則は不等価交換を排除し、お互い助け合うことを重要な要求とする。有無相通の原則に基礎する対外貿易においてはより発展した国が発展していない国に自分の商品を高く売ったり、その国の製品を安く買ったりすることがなく、貿易取引過程がお互い公定に利得を得てお互いの国と助け合うことである。対外貿易にて有無相通の原則が貫く時に、民族経済の自立的発展はより促進され、人民生活はより早く向上できる」と説明している(社会科学出版社、「経済辞書」2巻(1985) p.657)。

光事業、開城工業団地建設事業、鉄道・道路連結事業)に関する細部事項などにも意味のある合意を引き出して、南北経済協力が一層高いところに跳躍できる環境を作り出した。特に、このような制度的装置を用意して行く過程で南北当局間の多様な会談が開催された点も、南北経済協力の安定性を高める重要な役割を果たした。

第2に、商業性貿易を中心とした南北貿易の持続的な拡大である。特に、2000年以来、商業的取引と繊維類の委託加工貿易などの商業性貿易を中心に増加し続けてきた。非商業性貿易も勿論、軽水炉事業の中断にもかかわらず、対北食料借款をはじめとする人道的支援と鉄道・道路連結事業に関連した資材装備などの活発な支援によって増加してきた。また、日朝関係が北朝鮮核問題と日本人拉致問題などから悪化し、両国間の貿易も大幅に減少したことも、南北貿易の増加へと繋がった。

第3に、対北投資事業が開城工業団地開発をきっかけに活性化されている点である。南北貿易に比べて投資事業が不振であることは、北朝鮮の核問題による政治・軍事的状況の不確実性と投資保障関連の法制の未整備が主な原因として指摘されている。しかしながら、最近の南北間に経済関連法制の整備が相当な水準まで進展しただけでなく、2004年12月から開城モデル団地の入居及び稼働が始まったことから、投資事業も次第に活性化されている。

第4に、金剛山観光事業、開城工業団地開発事業、南北鉄道・道路連結事業などいわゆる「南北経済協力3大事業」が正常に動き出した点を指摘できる。金剛山観光事業は陸路観光が始まって、観光客が月1万5千名を上回っており<sup>18</sup>、事業の収益性も大きく改善された。開城工業団地は2004年4月から工業団地開発の本工事が進行しているなかで、開城工業地区管理委員会の入居式が2004年10月に開催され、同年12月からモデル団地の入居、稼働が始まった。鉄道・道路連結事業は比較的無理なく推進され、現在は鉄道のモデル運行だけを残している。

このように南北首脳会談をきっかけに一段階跳躍した南北経済協力は、これからは首脳会談から6年間の成果を元に新たな段階への進入を準備して行かなければならない。今後予想される「新南北経済協力事業」の推進方向を探ってみると次の通りである。

第1に、既存の一方的・資源的経済協力事業から双方向的・相互利益追求型経済協力事業へと転換していく見込みである。南北当局は既に有無相通と相互協力の新たな方式

の経済協力事業の推進に合意した。これは既存の一方的経済協力から双方向的経済協力へと発展していくきっかけとなる。すなわち、南北が保有している資源と資本・技術を結合させて民族の共同利益を追求して行くというスタイルである。そのために早期に北朝鮮の消費財産業と地下資源開発のための本格的協力が行われると予想される。それに関連して北朝鮮側は住民生活と直結する衣服・靴・石鹼など軽工業製品の生産用原資材を韓国側に要請し、これに対して韓国は北朝鮮側の住民生活水準を高め、かつ経済の相互補完性を高めるために2006年から要請品目を北朝鮮に提供することにした。また、北朝鮮側は韓国側に対して、相対的に豊富な亜鉛・マグネサイト・燐灰石精鉱など地下資源の開発に対する投資保障や生産物提供を提議した。韓国側が安定的でかつ安い値段の原資材供給地を確保できることから意味のある合意と言える。このような合意が履行されれば、韓国側は軽工業関連原資材を提供する一方、北朝鮮側の鉱物資源の開発への参加及び鉱物資源の搬入拡大などによって南北経済協力を一層高い位置に発展させる効果が得られるであろう。北朝鮮側の生活必需品や消費財関連の軽工業の生産活動を支援することにしたことは、北朝鮮住民の福祉向上に肯定的な影響を与える可能性が高く、今まで制約が多かった北朝鮮地下資源開発投資や生産物の提供保障などの協力も可能になった。

第2に、新しい中長期経済協力プロジェクトの推進である。既存の3大経済協力事業が完成段階に入ったことから、南北関係の新たな推進力を提供し、南北間の経済協力水準を高められる新しい事業を必要性とする声が高まってきた。政府は、南北間の5大新経済協力事業によって南北経済協力の外延の拡大を狙っている。現在発表した5大新経済協力事業の主要内容をみると、農業協力：一部北朝鮮協同農場を対象に営農技術を支援、林業協力：養苗場造成・病害虫防除などモデル事業の正確な履行、水産業協力：西海共同漁業事業に力点、東海共同漁業も並行、水産業分野の生産・加工・流通分野の協力を通じた互恵的水産協力基盤を構築、軽工業協力：衣服・靴・石鹼原資材を商業的取引の形で支援、工業協力：軽工業協力で連携、北朝鮮地下資源の投資開発と協力推進など。5大新経済協力事業の推進によって北朝鮮経済難の緩和と韓国経済の新しい市場開拓の機会などの効果が得られると考えられる。

第3に、大規模な社会間投資資本(SOC)事業の推進である。既存の経済協力拠点を活用し、物流・通信やエネルギー

<sup>18</sup> 金剛山観光客は2005年6月に累計100万名を超えた。

部門の大規模経済協力事業を推進していかなければならない。それに関連して、まず、2006年内に京義線・東海線鉄道の開通、鉄道・道路を用いる陸上輸送の活性化を推進しなければならない。また、経済協力事業の資源のために開城・金剛山地域を中心に通信協力を拡大すると共に、北朝鮮のエネルギー不足を解消するために対北送電及び発電所建設などを積極的に模索しなければならない。

第4に、南北間経済協力から多国間または国際的協力事業への転換である。今までの南北経済協力が民族内部の取引や南北関係レベルで行われたとすれば、新南北経済協力事業は多国間または国際的な形で行われていくと予想される。既に中国の対朝投資が拡大されていて、開城工業団地の生産品の原産地規定や輸出市場開拓問題は韓国対外経済政策の主な課題となった。また、既存の南北経済協りに比べて規模面で大幅に拡大され、韓国側の企業は勿論、外国系企業も連携できるならば、南北経済協力は世界経済の流れの中でその性格と位相を考えざるを得ない。そのためには、北朝鮮が国際社会の一員になれるように自ら体制の透明性と開放性を高めなければならないといった主張が提起されている。しかしながら、このような北朝鮮の変化のためにはまず、体制保障と経済制裁の解除のような国際社会の義務も同時に行われるであろう。

#### 4. まとめ

南北経済協力は首脳会談をきっかけに新しい発展段階に入り、南北経済の深化・発展は民族経済共同体の形成、南北緊張緩和と平和的な雰囲気醸成、民族同質性の回復などに大きく寄与した。また、北朝鮮の経済問題の解消と住民生活改善に寄与し、韓国の企業に新しい経済活動の機会として活用されている。南北経済協力は首脳会談の成果をもとに新たな段階に入りつつあると言える。

今後、新南北経済協力事業を実質的に推進して行くための政策課題としては、第1に、直面した北朝鮮核問題の解決による経済協力拡大の外的条件を作り出すことに注力しなければならない。北朝鮮核問題の平和的解決と朝米関係の改善は南北経済協力活性化に必須であり、このような国際環境の下で政府レベルの経済協力プロジェクトの推進が円滑に行われる。従って、核問題の平和的解決のために、

北朝鮮と米国に対する説得、北・米間の対話仲裁の努力、中国・ロシア・日本・EUや国連などに対する外交的支持の獲得などに力を入れなければならない。

第2に、南北経済協力の法的・制度的基盤の構築を持続

的に推進して行くべきである。2000年12月に南北当局が署名した「経済協力に関する4つの合意書」が2003年8月に発効されたことを考えると、すでに合意された経済協力関連制度がいち早く発効し、作動できるように当局間の協議で集中的に論議しなければならない。特に4つの合意書が円滑に稼動するためには、関連する試行細則や追加的な補完措置がすばやく取られなければならない。

第3に、新経済協力事業の発掘のために南北当局間の合意を具体化することが必要である。首脳会談以来、南北当局間に合意した「3大経済協力事業」は事業の規模、性格などから民族経済の発展と南北関係の改善に大きく寄与した。しかし、その後北朝鮮核問題が提起され、現政権の出發による対北政策の変化や南北関係の梗塞状態を解消のための追加的な事業創出ができなかった。従って、既存3大事業以外に韓国側政府が提示した農業、漁業、環境、観光およびSOC開発事業などの分野から中長期プロジェクトを発掘するためには、北朝鮮側当局との緊密な協議が不可避である。

第4に、南北経済協力に参加する企業に対する税の減免や金融支援を拡大するべきである。南北協力基金の貸し出し制度を大幅に改善し、民間企業が低利で協力基金の貸し出しを受けることができるようにすべきである。また、銀行で企業が経済協力資金の貸し出しを申し込む時、政府が信用保証基金などに企業の信用を保証するようにし、その後、損失部分に対して基金で支援するセーフティネットも検討していくべきことだ。

第5に、南北経済協力及び北朝鮮経済発展のためのロードマップの作成や財源拡充である。長期的・マクロ的観点から南北経済協力と北朝鮮経済発展のためのロードマップが提示されるべきである。南北当局間の協議機構を通じて共同発展のための青写真を用意し、インフラ構築、産業の再配置、中心プロジェクトなどを推進し、国内企業に同事業への優先的な参加の資格を付与するべきである。一方、国民的合意によって経済協力事業および対北支援事業などに必要な財源確保のために、毎年韓国の国家予算およびGDPの一定比率を対北経済協力基金として割り当てることも積極的に考慮すべきである。最近、南北関係の発展及び経済協力拡大によって南北協力基金の需要が大きくなっている。特に北朝鮮核問題が解決された後は、大規模な経済協力財源が必要だという点を考えると焦眉の急であると言える。

[韓国語原稿をERINAにて翻訳]

# *An Evaluation of South-North Economic Cooperation Since the South-North Summit and Prospects for the Future (Summary)*

Ihk-pyo Hong

Senior Researcher, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP)

Due to various constraints, economic cooperation between the ROK and the DPRK was not activated to the degree that had been anticipated until the summit between the two Koreas in June 2000. After that summit, South-North economic cooperation, which had been progressing at the level of individual companies, was upgraded to the status of inter-authority cooperation. The alleviation of political and military tension and the increased tendency towards South-North conciliation and cooperation provided a favorable environment for realizing more intensive economic cooperation between the two Koreas.

South-North economic cooperation is essentially focused on business. It is difficult to expect sustained expansion and economic development if practical benefits are not guaranteed. Consequently, in undertaking such cooperation, it would be preferable to pursue more practical, direct targets that improve mutual economic benefits, based on the fundamental objectives of creating policies for peace on the Korean Peninsula and building the foundations for unification.

Economically speaking, South-North economic cooperation would minimize the burden of industrial restructuring in the ROK, bring about an expansion in the domestic market and redress the imbalanced industrial structure in the two Koreas. Moreover, it would enable the costs of unification to be decreased. Projects focused on reconnecting rail and road links with the DPRK would result in the ROK being connected to the rest of the continent. The Korean Peninsula would become a hub for distribution and transport in Northeast Asia. This would provide an opportunity for the two Koreas to secure practical benefits from transport and transit business. South-North economic cooperation is also extremely important in that it can contribute to alleviating tension and ensuring that a peaceful system becomes established on the Korean Peninsula.

South-North economic cooperation has two aspects: trade and investment. Trade began in 1988, with the ROK government's "July 7 Declaration" and "Measures to open up economic relationships with northern countries (i.e. socialist countries)". However, South-North trade underwent repeated ups and downs, due to the international political environment on the Korean Peninsula and changes in the South-North relationship. South-North trade underwent a rapid expansion after the simultaneous accession of the two Koreas to the United Nations on September 17, 1991, and the inter-Korean ministerial talks in 1991 and 1992. However, the rapid pace of the growth of South-North trade slackened off in mid-1992, due to the emergence of the DPRK nuclear issue, and trade between the two Koreas stagnated in 1993 and 1994. Once the nuclear issue entered the resolution phase with the Geneva

Agreement (October 1994), the government of the ROK actively promoted South-North economic cooperation. In 1995, the government of the ROK implemented proactive measures to activate South-North economic cooperation, such as permitting businesspeople to visit the DPRK and granting permission to people to conduct economic cooperation projects. In 1996, South-North relations deteriorated considerably and it was in this year that South-North trade recorded a decline for the first time since it began. In addition, the financial crisis that beset the economy of the ROK in 1997 resulted in companies' investment capacity and interest in South-North economic cooperation becoming significantly atrophied. In February 1998, after the Kim Dae Jung administration took power, the government adopted a more proactive stance with regard to South-North economic cooperation, announcing measures aimed at promoting tourism at Mt. Kumgang and expanding economic support for the North.

The growth in South-North trade increased further, triggered by the summit in June 2000. In particular, in 2000, commercial trade grew significantly, including trade focused on contract manufacturing and imports of agricultural, forestry and fisheries products from the DPRK. Moreover, due to aid and the increase in exports of non-commercial commodities under the KEDO project, South-North trade reached its highest level up to that point. Nevertheless, it was only from 2002 that the substantive results of the South-North summit began to emerge. Total annual South-North trade in fiscal 2002 exceeded \$600 million. Commercial trade grew to account for 53.4% of the total value of trade. In 2003 as well, total annual South-North trade exceeded \$700 million, despite the adverse factor of the DPRK nuclear issue. However, South-North trade declined again in fiscal 2004, due to a slump in commercial trade. With regard to South-North trade in fiscal 2004, although non-commercial trade increased due to such factors as the full-scale development of the Kaesong Industrial Zone, the activation of tourism projects and the expansion of humanitarian support for the North, including the provision of support in the aftermath of the Ryongchon disaster, commercial trade declined by 14.9% due to the recession in the ROK and the fact that South-North relations were deadlocked. In 2005, South-North relations recovered, the Kaesong Industrial Zone project got underway in earnest and there was a surge in South-North trade. As a result, annual trade exceeded \$1 billion. South-North trade can be said to adopt a utilitarian approach, pursuing mutual benefit and economic efficiency for both parties, but it is still highly sensitive to the domestic and international political situation.

Investment in the North began to take place openly from 1995 and the leading example of such an investment

project is the Mt. Kungang tourism project, which was initiated in 1998 by Hyundai Asan. However, as of the end of 2005, only 85 investment projects in the North had been approved. Of these, only six or seven are actually underway. Most of these are effectively joint public-private sector projects or projects relating to these.

The reasons for the stagnation of investment projects in the North are as follows: 1) the investment risks are very high; 2) basic infrastructure in the DPRK, such as electricity and railways, is decrepit; 3) there are constraints on communications and travel by businesspeople; and 4) there are restrictions relating to corporate management, including the employment of workers and domestic sales. Since the summit, talks between the authorities have become a regular event and the period since 2003, when institutional measures relating to investment were agreed and took effect, has been one in which investment projects aimed at the North have been substantively promoted.

The outcomes of South-North economic cooperation since the summit can be summarized as follows: 1) there has been substantial progress in institutional improvements relating to economic cooperation; 2) South-North trade has undergone sustained expansion, focused mainly on commercial trade; 3) investment projects in the North have been revitalized by the development of the Kaesong Industrial Zone; and 4) the so-called "three major South-North economic cooperation projects", i.e. the Mt. Kungang tourism project, the Kaesong Industrial Zone development project, and the South-North road and rail reconnection project, got properly underway.

Based on the agreement at the 10<sup>th</sup> South-North Economic Cooperation Promotion Committee Meeting

in July 2005, South-North economic cooperation is shifting from one-way economic cooperation to economic cooperation in a two-way, complementary form that fills each other's needs, and from trade in simple commodities to the age of investment cooperation aimed at the North. It is anticipated that the direction of the "new South-North economic cooperation projects" will be as follows.

Firstly, there will be a shift from the existing one-way, resource-focused economic cooperation projects to two-way economic cooperation projects that pursue mutual benefit. Secondly, new medium- and long-term economic cooperation projects will be promoted in the agricultural sector, forestry sector, fisheries sector, light industry sector and other sectors. Thirdly, large-scale social overhead capital (SOC) projects will be promoted. Fourthly, there will be a shift from South-North economic cooperation to multilateral or international cooperative projects. The political issues that must be tackled in order to promote these projects in the future are as follows: 1) creating the external conditions for the expansion of economic cooperation by resolving the DPRK nuclear issue; 2) continuously promoting the construction of the legal and institutional foundations for South-North economic cooperation; 3) translating agreements between the North and South authorities into reality, in order to discover new economic cooperation projects; 4) granting tax reductions and waivers and expanding financial support to companies participating in South-North economic cooperation; and 5) preparing a roadmap and enhancing financial resources for South-North economic cooperation and the economic development of the DPRK.

(Translated by ERINA)