

# 현안과 과제

**차기정부의 대북정책 과제**  
- 대북정책의 전환 요구 높다

〈별첨〉 중국과 대만에서 배운다

:정경분리를 통한 남북한 경제 협력 방안

## Executive Summary

### □ 차기정부의 대북정책 과제

- 대북정책의 전환 요구 높다

#### 1. 최근 남북관계 현황

최근 남북 관계 단절의 장기화로 정치·경제·사회문화적 측면 등에서 다양한 부작용이 발생하고 있다. 이로 인해 현재의 경색국면 완화와 남북간 신뢰회복에 대한 요구의 목소리가 증대하고 있어, 차기정부의 바람직한 대북정책 제언에 대한 북한관련 전문가 설문조사를 실시했다.

#### 2. 차기정부의 대북정책 과제

**(유연한 대북정책 기조에 한 목소리) 남북 간 합의를 계승하는 한편, 유연한 대북정책 주문**

차기정부의 대북정책 기조에 대해서는 전문가 모두 대북정책 전면 전환(50.0%)과 유연한 수정(50.0%)이 필요하다고 응답하여 전향적인 대북정책을 주문하였다. 한편, 남북 간 체결된 주요 합의 내용이 정권 교체와 무관하게 계승되어야 한다는 질문에 대해서는 절대다수의 전문가(87.5%)가 계승해야 한다고 응답하였다.

**(차기정부의 대북정책 역점 과제) 남북 간 경색국면 타개와 신뢰회복을 위해 '고위급 회담·정상회담 추진'이나 '남북 관광·개성공단 활성화'에 역점을 둘 것을 강조**

정치·외교 분야에 대해서는 전문가의 절반인 50%가 '남북 고위급 회담이나 정상회담 추진'을 주문했다. 이는 차기정부가 한반도의 긴장완화와 남북관계 발전을 위해서는 무엇보다 남북 당국간 대화채널 회복이 가장 시급하다는 것을 시사한다.

경제 분야에 대해서는 '남북 관광과 개성공단 등 경협사업 활성화'(38.4%)에 가장 높게 응답하였다. 이는 금강산·개성 사업 등의 기존사업 확대를 통한 상호 신뢰회복의 중요성과 실현 가능성 등이 반영된 것으로 보인다.

사회·문화 분야에 대해서는 '사회·문화 교류 확대'(35.7%), '이산가족 문제 해결'(32.1%), '대북 인도적 지원 확대(31.3%)'에 차이 없이 역점을 두어야 한다고 응답하였다.

**(남북 간 현안 해결) 차기정부의 남북 간 현안문제 처리에 대해 절대 다수의 전문가들이 전향적 처리에 '찬성'한다고 응답**

5.24 조치 해제 등 중단된 남북 경제 교류를 즉각 재개해야 한다는 질문에 응답자의 10명 중 9명이 '찬성'(매우 찬성 56.3%+찬성 32.1%)한다고 응답했다. 개성공단은 유지·확대(98.2%)와 금강산·개성관광 재개(91.1%)에 대해서도 절대 다수가 '찬성'한다고 응답했다. 북한 비핵화를 위한 주변국 공조를 강화해야 한다는 질문에는 보수성향의 '매우 찬성'(74.2%) 비율이 중도나 진보에 비해 현저히 높게 나타났다. 인도적 지원 및 남북 교류 적극 추진에 대해서도 성향 구분 없이 '찬성'의 비율(98.2%)이 높게 나타났다.

#### 3. 시사점

전문가 성향 구분 없이 대북정책의 전환 요구가 높은 것으로 나타났고, 특히 전문가들은 남북 관광과 개성공단 등 기존 경협사업의 활성화와 5.24조치 해제, 남북 정상회담 추진 등이 시급한 해결 과제라고 응답하였다. 이를 추진하기 위해서는 '3대 기본 원칙 정경분리, 민관분리, 상해분리'를 토대로 남북 경협을 정권교체와 관계없이 추진 할 필요가 있다.

## □ 최근 남북관계 현황

### ○ 최근 남북 관계 단절의 장기화로 정치·경제·사회문화적 측면 등에서 다양한 부작용이 발생하고 있음

- 정치·군사적 문제점 : 남북 당국간 대화가 단절되면서 대화 창구가 폐쇄됨
  - 남북정상회의와 장관급 회담 등이 중단되고 겨우 실무접촉 정도만 진행 수준
- 경제적 문제점 : 개성공단을 제외한 금강산·개성관광과 남북교역의 중단으로 북한경제의 대중 의존도 심화는 물론, 남북경협 기업들의 도산과 심각한 재정난, 지역경제 위축 등을 초래
  - 5.24 조치로 남북경협 도산 기업은 1,000여 곳에 달하며, 금강산관광 중단으로 고성지역 등 강원도 경제권의 경기가 위축
- 사회·문화적 문제점 : 이산가족 상봉과 대북 인도적 지원, 학술교류 등도 위축
  - 당국 차원의 이산가족 상봉의 경우 2009~10년 2차례에 1,770여명만 성사되었고, 2008년과 2011~12년에는 한 차례도 열리지 않았음

### ○ 남북 관계가 장기간 악화되면서 관계 개선에 대한 요구가 증대되고 있음

- 일반국민들의 설문결과, 현 정부의 대북정책에 대해 10명 중 약 7명(66.9%)이 불만을 표시 (2011. 11)

### ○ 이에 향후 차기정부의 바람직한 대북정책 제언에 대한 북한관련 전문가 설문조사를 실시함

- 지난 8월 8일부터 20일까지 12일 간, 연구원과 교수, 남북협력 기업 등 북한관련 전문가 112명을 대상으로 차기정부의 대북정책 제언에 대해 설문 조사를 실시 (오차범위는 95% 신뢰수준에서  $\pm 3.08\%$ )

□ 차기정부의 대북정책 과제 내용

○ (차기정부의 대북정책 기조) 모든 전문가들이 차기정부는 대북정책을 전면 전환하거나 유연하게 수정해야 한다고 응답

- 차기정부의 대북정책 기조에 대해 전문가 모두가 '전면 전환' 혹은 '유연한 수정'이 필요하다고 응답했고, 보수 성향마저 기존 대북정책 기조 유지에 대해 응답자가 전무함
  - 성향별로는 보수 성향이 '전면 수정이 아니라도 유연하게 수정'에 높은 응답률(90.3%)을 보였고, 진보 성향은 '대북정책 전면 전환'(73.7%)에 높은 응답률을 보임

차기 정부의 대북정책 기조	전체비율	정치성향		
		보수	중도	진보
대북정책 전면 전환	50.0%	9.7%	58.1%	73.7%
전면 수정이 아니라도 유연하게 수정	50.0%	90.3%	41.9%	26.3%
기존 대북정책 기조 유지	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

- 아울러 전문가의 절대 다수는 차기 정부가 남북 간 합의 내용을 정권 교체와 무관하게 계승해야 한다고 응답
  - 남북 간 합의 내용 계승 여부에 대해 전문가의 87.5%가 계승해야 한다는 내용에 '동의'하여, 대북정책에 있어 기존의 합의 내용을 준수하는 것이 중요하다고 응답 (1972년 7.4 남북공동성명, 1992년 남북 기본합의서, 2000년 6.15 공동선언, 2007년 10.4 정상선언)
  - 성향별로는 '매우 동의한다'에 진보 성향(71.1%)이 높은 응답률을 보였지만, 보수 성향(12.9%)은 낮은 응답률을 보여 성향 별 차이가 나타남

남북 간 합의 내용 계승 여부	전체비율	정치성향		
		보수	중도	진보
매우 동의한다	42.0%	12.9%	37.2%	71.1%
동의한다	45.5%	54.8%	55.8%	26.3%
동의하지 않는다	8.9%	22.6%	7.0%	0.0%
전혀 동의하지 않는다	3.6%	9.7%	0.0%	2.6%

○ (차기정부의 대북정책 역점 과제) 남북 간 경색국면 타개와 신뢰회복을 위해 '남북 고위급 회담·정상회담', '남북 관광과 개성공단 등 경협사업 활성화'에 역점을 두어야 한다고 응답

- (정치·외교 분야) 전문가의 50.0%는 '남북 고위급 회담이나 정상회담 추진'에 최우선적으로 역점을 두어야 한다고 응답

- 이는 차기 정부가 한반도의 긴장완화와 남북관계 발전을 위해서는 무엇보다 남북 당국간 대화채널 회복이 가장 시급하다는 것을 시사
- 한편 정치 성향별로 응답률에 차이가 있었는데, 보수 성향(35.5%)은 '북한 핵·미사일 등 대량 살상무기 문제 진전'에 무게를 실은 반면, 진보 성향(23.7%)은 '한반도 평화협정 논의'에 응답률이 높게 나타났음

차기 정부의 대북정책 역점 과제 (정치·외교 분야)	정치성향			
	종합	보수	중도	진보
남북 고위급 회담이나 정상회담 추진	50.0%	38.7%	46.5%	63.2%
한반도 평화협정 논의	20.5%	9.7%	25.6%	23.7%
북한 핵·미사일 등 대량 살상무기 문제 진전	17.9%	35.5%	11.6%	10.5%
한미·한중의 균형외교 추진	9.8%	9.7%	16.3%	2.6%
군사회담 정례화 추진 (재래식 무기 감축 등)	1.8%	6.5%	0.0%	0.0%

- (경제 분야) '남북 관광과 개성공단 등 경협사업 활성화'(38.4%)와 '남북경협의 법·제도화 및 북한 개혁·개방 지원'(29.5%)에 우선적으로 역점을 두어야 한다고 응답

- 전문가들의 38.4%는 금강산 관광을 포함한 남북 관광과 개성공단 등의 경협사업을 더욱 활성화 할 것을 주문
- 이는 금강산·개성 사업 등의 기존 사업 확대를 통한 상호 신뢰회복의 필요성과 실현가능성 등이 반영된 것으로 보임

- 정치성향별로 응답률에 차이가 있었는데, 진보는 '남북 관광과 개성공단 등 경협사업 활성화'(50.0%)에, 보수 성향은 '남북경협 법·제도화 및 북한 개혁·개방 지원'(35.5%)에 비교적 응답률이 높음

차기 정부의 대북정책 역점 과제 (경제 분야)	정치성향			
	종합	보수	중도	진보
남북 관광과 개성공단 등 경협사업 활성화	38.4%	38.7%	27.9%	50.0%
남북경협의 법·제도화 및 북한 개혁·개방 지원	29.5%	35.5%	34.9%	18.4%
남북 경제공동체 추진	17.0%	9.7%	20.9%	18.4%
북한경제 회생 지원 (SOC투자 확대 등)	8.9%	6.5%	9.3%	10.5%
기타	7.3%	9.7%	7.0%	2.6%

- (사회·문화 분야) 문화·예술 등의 사회·문화 교류 확대, 이산가족 문제 해결, 인도적 지원 확대 전반에 역점을 두어야 한다고 응답
  - '사회·문화 교류 확대'(35.7%), '이산가족 문제 해결'(32.1%), '대북 인도적 지원 확대'(31.3%) 모두 차이 없이 역점을 두어야 한다고 응답
  - 한편 '이산가족 문제 해결'에 있어서는 보수 성향(41.9%)이 더 중요하다고 응답했고, '대북 인도적 지원 확대'에는 진보 성향(34.2%)이 보수 성향에 비해 역점을 두어야 한다고 응답하여 성향별로 시각차가 있는 것으로 나타남

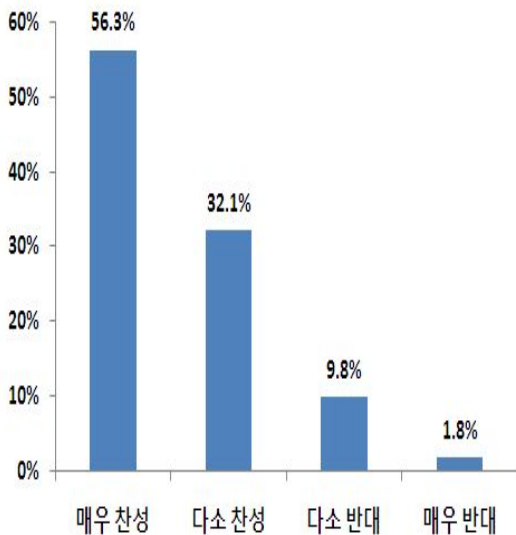
차기 정부의 대북정책 역점 과제 (사회·문화 분야)	정치성향			
	종합	보수	중도	진보
사회·문화 교류 확대 (문화·예술·학술·스포츠 등)	35.7%	35.5%	39.5%	31.6%
이산가족 문제 해결	32.1%	41.9%	25.6%	31.6%
대북 인도적 지원 확대	31.3%	22.6%	34.9%	34.2%
문화재·역사 유적지 공동 발굴 사업 추진	0.9%	0.0%	0.0%	2.6%

○ (차기정부의 남북 간 현안문제 해결) 차기정부의 남북간 현안문제 처리에 대해 절대 다수의 전문가들이 전향적 처리에 '찬성'한다고 응답

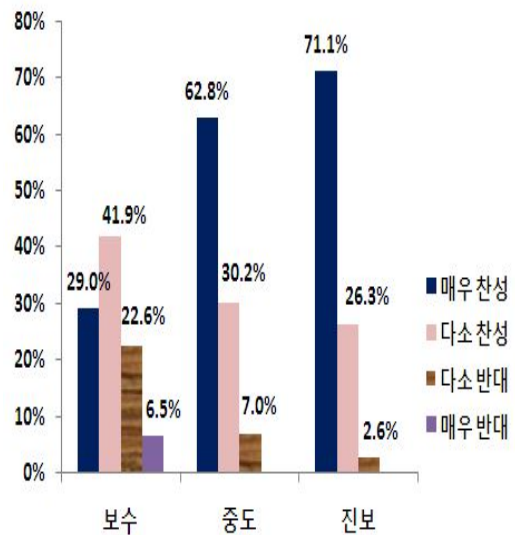
- (중단된 남북 경제 교류를 즉각 재개해야 한다 - 5.24 대북조치 해제) 응답자의 10명 중 9명이 찬성한다고 응답

- 전체 112명의 응답자 중 9명이 '찬성'(매우찬성 56.3%+찬성 32.1%)한다고 응답
- 정치 성향 별로는 상당수의 진보(71.1%)가 '매우 찬성'을 했지만, 보수(22.6%)의 경우 '다소 반대'의 응답이 높아, 정치성향 별 차이가 분명함

< 5.24 대북조치 해제 (전체) >



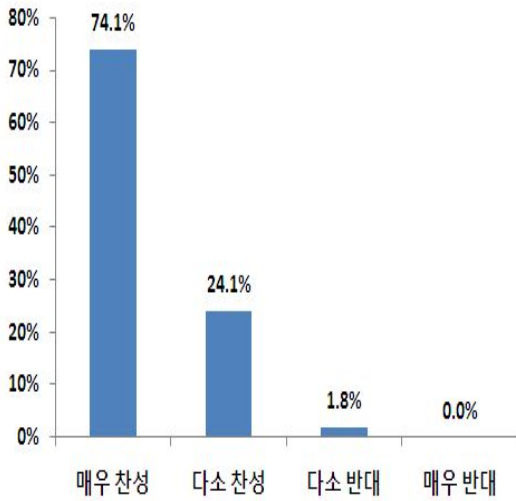
< 5.24 대북조치 해제 (성향별) >



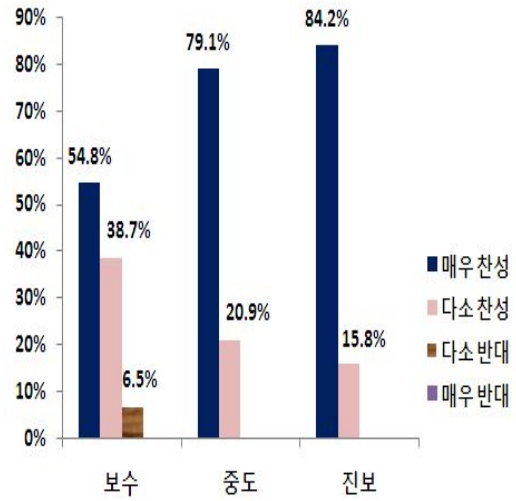
- (개성공단은 유지·확대되어야 한다) 전문가의 98.2%가 유지·확대되어야 한다고 응답

- 절대 다수의 전문가들은 차기정부의 대북정책 추진에 있어서 개성공단 유지·확대(98.2%)에 대해 '찬성'한다고 응답
- 이는 앞의 차기 정부의 대북정책 역점 과제(경제 부문) 중 1순위인 '남북 관광과 개성공단 등 경협사업 활성화'의 중요성에 대한 재확인으로 볼 수 있음
- 정치 성향별로 응답률에 차이가 있었는데, 보수(53.8%)에 비해 진보(84.2%)의 '매우 찬성' 비율이 높게 나타남

< 개성공단 유지·확대 (전체) >



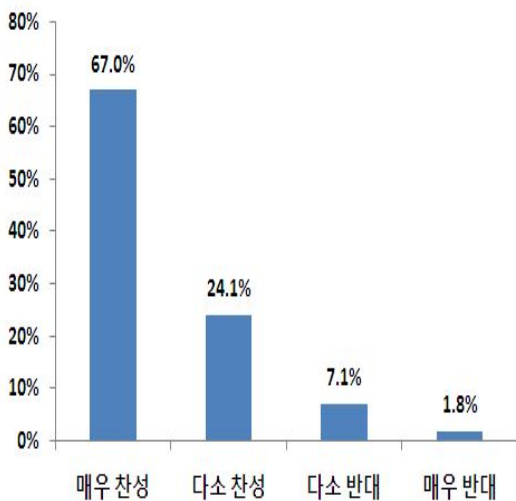
< 개성공단 유지·확대 (성향별) >



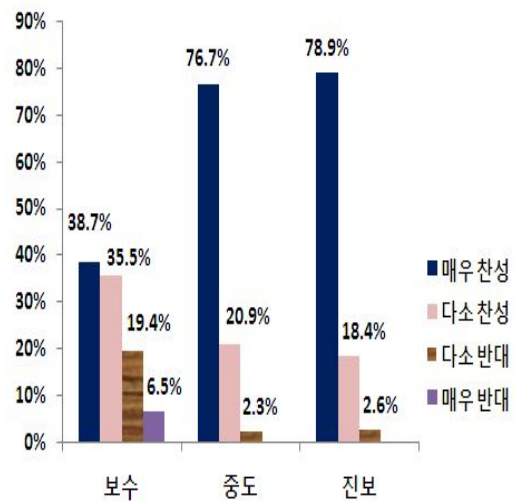
- (금강산·개성관광은 재개되어야 한다) 전문가의 절대 다수인 91.1%가 재개되어야 한다고 응답

- 금강산·개성관광이 재개되어야 한다는 질문에 ‘매우 찬성’(67.0%)과 ‘다소 찬성’(24.1%)의 비율이 높아, 전문가의 절대 다수가 찬성에 응답
- 정치성향별로 보면, 보수의 경우도 찬성의 비율(74.2%, 매우 찬성 38.7%+찬성 35.5%)이 반대의 비율(25.9%, 매우 반대 6.5%+다소 반대 19.4%) 보다 3배 가량 높은 응답률을 보임
- 중도(97.6%)와 진보(97.3%)의 절대다수는 찬성에 응답

< 금강산·개성관광 재개 (전체) >



< 금강산·개성관광 재개 (성향별) >

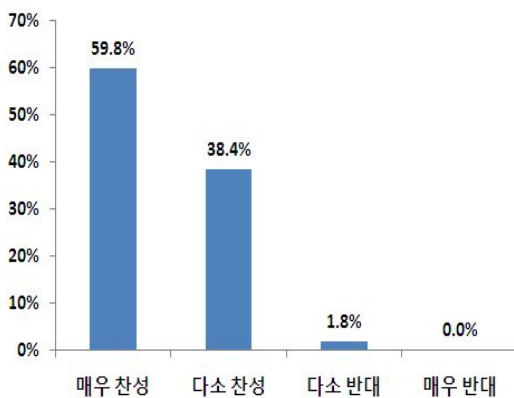




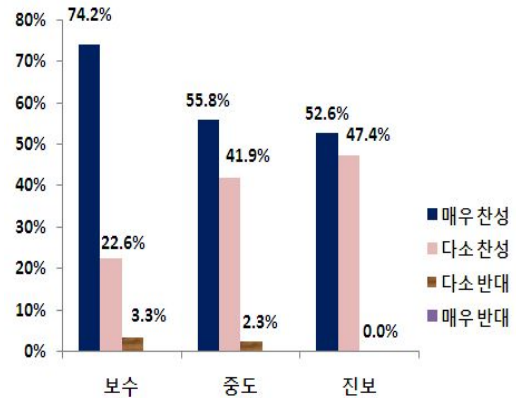
- (북한 비핵화를 위해 주변국 공조를 강화해야 한다) 보수성향의 '매우 찬성'(74.2%) 비율이 중도나 진보에 비해 현저히 높음

- 북한 비핵화를 위해 주변국 공조를 강화해야 한다는 질문에 전반적으로 찬성(98.2%)의 비율은 높지만, '매우 찬성'(59.8%)의 비율이 다소 낮게 응답
- 정치 성향별로 응답률이 달랐는데, 보수의 경우 상당수가 '매우 찬성'(74.2%)에 응답하여 중도(55.8%)와 진보(52.6%)성향과 차이를 보임
- 이를 통해 보수 성향의 전문가들이 중도·진보 성향의 전문가에 비해 북한 비핵화를 위해 주변국 공조 강화를 심각하게 고려하는 것으로 분석됨

< 비핵화 주변공조 강화 (전체) >



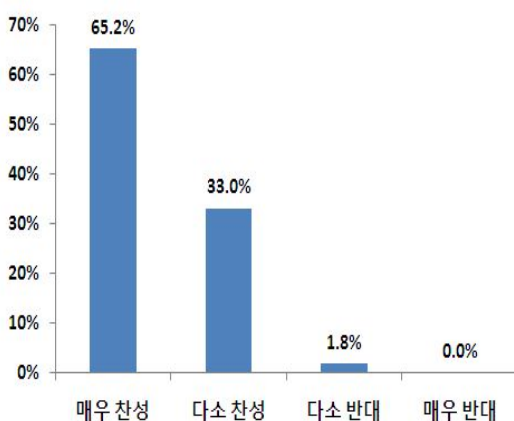
< 비핵화 주변공조 강화 (성향별) >



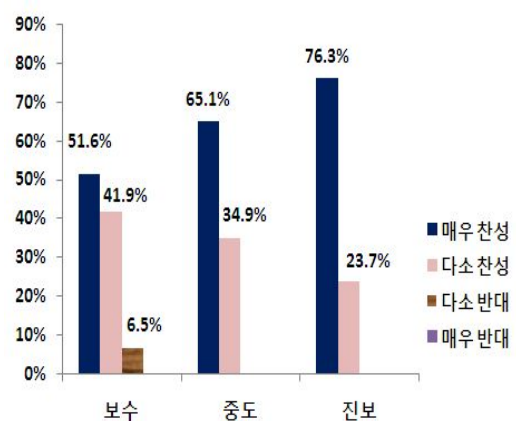
- (인도적 지원 및 남북 교류 등을 적극 추진해야 한다) 성향 구분 없이 '찬성'의 비율에 높게 응답

- 차기 정부가 남북관계 경색 해소를 위해 '인도적 지원 및 남북 교류 등을 적극 추진해야 한다'는 질문에 전문가의 절대 다수인 98.2%가 '매우 찬성'한다고 응답 (매우 찬성 65.2%)

< 인도적 지원·교류 강화 (전체) >



< 인도적 지원·교류 강화(성향별) >



## □ 시사점

### ○ 전문가 성향 구분 없이 대북정책의 전환 요구가 높은 것으로 나타남

- 특히 기존 사업의 활성화와 5.24조치 해제, 남북 정상회담이 시급한 해결 과제로서 제시
  - 정치 부문 과제 : 남북 고위급 회담이나 정상회담 추진에 전문가의 50.0%가 최우선적으로 역점을 두어야 한다고 응답
  - 경제 부문 과제 : 전문가의 38.4%가 남북 관광과 개성공단 등 기존의 경협사업 활성화를 차기정부의 최우선 역점과제라고 응답하였으며, 5.24 대북조치 해제에 전문가의 절대 다수가 '찬성'한다고 응답
  - 사회문화 부문 과제 : 이산가족 문제 해결, 대북 인도적 지원 확대 등 사회·문화 전반에 걸쳐 교류를 확대해야 한다고 응답
- 이를 추진하기 위해 '3대 기본 원칙'을 토대로 남북 경협을 정권교체와 관계없이 추진
  - 실질적인 정경(政經)분리 원칙 견지 : 기존 합의 존중과 경협의 법·제도화 정비, 유무상통의 원칙 견지 등으로 남북간 정치·군사적 현안과는 무관하게 남북간 경제교류는 지속될 수 있는 지속발전 가능한 남북경협체계 구축
  - 민관(民官)분리 원칙 강화 : 정부와 민간의 역할 분담을 통해, 정부는 당국간 회담의 정례화와 경협의 법·제도화 등으로 민간의 사업 안정성 제고에 주력하는 한편, 당국간 회담 중단 속에서도 민간교류는 지속
  - 상혜(商惠)분리 원칙 지향 : 상호신뢰 유지차원에서 상업적 거래와 순수 인도적 차원의 대북지원을 분리 추진

경제연구본부 이용화 선임연구원(yhlee@hri.co.kr, 02-2072-6222)

홍순직 수석연구위원(sjhong@hri.co.kr, 02-2072-6221)

## Executive Summary

### < 별첨 > 중국과 대만에서 배운다 : 정경분리를 통한 남북한 경제 협력 방안

#### ■ 중국과 대만의 정경분리 과정과 경제적 통합

중국과 대만 양국은 당국간 대화 없이도, 경제협력을 우선시하는 양국의 일치된 견해로 경제교류를 넘어 '중화경제권' 시대에 안착하였다. 반면 남한과 북한은 지속적인 당국간 회담에도 불구하고 정치·군사적 위기에 따라 상호 경제협력에 어려움을 겪고 있다.

중국과 대만 양국의 정치·군사적 분쟁은 1967년 무력 충돌 중단 이후에도 최근까지 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 중국·대만 간 경제교류는 지속적으로 확대되어 왔다. 중국과 대만의 교류 확대 과정은 시기별로 ① 이념 대치 속 교류 모색기(1979~1986), ② 정치·군사적 대립 속 교류 시작기(1987~1994), ③ 정치·군사적 긴장 속 교류 확대기(1995~2007), ④ 경제 통합과 정치 안정기(2008~현재)로 구분된다.

이 같은 과정을 거쳐 2010년 6월 양안경제협력(Economic Cooperation Framework Agreement, 이하 ECFA)을 체결하였으며, 2011년 대만은 중국에 937억 달러를 수출(최초로 거래한 1979년 대비 4,260배 증가), 중국은 대만에 437억 달러를 수출(최초로 거래한 1979년 대비 781배 증가)하여 양국간 경제교류는 안정적인 단계로 진입하였다. 2012년 8월에는 대만 중앙은행과 중국 당국이 '화폐 청산 양해각서(MOU)를 체결해 양국은 사실상의 경제적 통합 단계에 진입하였다.

#### ■ 중국과 대만의 정경분리 성공 요인

(중화사상의 역사적 동질감) 중국과 대만 양국은 '중화사상'이라는 동일한 역사적 배경을 토대로 정경분리를 추진할 수 있었다. 최근에는 중국과 대만이 '중화사상'을 바탕으로 일본과의 다오위다오(釣魚島) 영토분쟁에서 한 목소리를 내며 공조하는 모습을 보였다.

(양국의 경제 우선주의 관철) 중국은 '하나의 중국(One-China)' 원칙하에 양안간 경제 협력을 추진했고, 장기적으로는 대만과의 정치적 통합을 도모하고자 하는 것이다. 한편 대만은 2008년 5월 마잉주(馬英九) 총통 취임 이후 독립·통일 논의보다는 중국과의 경제 교류에 주력하는 정책을 표방했다.

(교류 강화를 위한 민관 분리 추진) 1980년대 이후 양안간 교류 협력이 확대되면서 업무 처리 및 통일 정책 추진을 위해 '반관반민' 단체 대만 해기회 중국 해협회가 조직되었다. 양 기구는 수뇌부들의 '왕고회담'과 '장천회담'을 성사시켜 양안간 교류 협력 제도화를 강화했다.

#### ■ 남북 경제 협력에 주는 시사점

첫째, 정경분리 원칙이 확립되어야 한다. 남북간 상호 이익 증진을 위한 경제 협력을 활성화 하여 이를 통해 정치 군사 갈등을 완화시켜 나가야 한다. 둘째, 민간의 역할 활용을 강화해야 한다. 대만의 '해기회' 및 중국의 '해협회'와 같은 남북간 민간 주도 경제 협력위원회를 구성하여, 정기적인 경제 협력 논의를 해나갈 수 있는 여건을 조성해야 한다. 셋째, 인도적 차원의 인적 교류를 활성화해야 한다. 인도적 차원의 인적 교류 강화를 통해 남북관계 개선과 한반도 긴장 완화를 추구해야 한다. 넷째, 경제 교류의 점진적 확대가 필요하다. 북한의 농업 생산력 제고와 남한의 농산물 공급 확보 차원에서 농업기술 지도 및 대북 조림 탄소배출권(CDM) 공동사업 등을 추진해야 한다. 다섯째, 경제 교류의 법 제도 확립이 필요하다. 남북한은 기존 합의서의 준수는 물론, 현행 남북교류협력법을 강화하여 남북간 FTA 등으로 발전시켜 나가야 한다. 여섯째, 선공후득(先供後得)의 대북 정책이 확립되어야 한다. 남북통일을 대비하여 상대적으로 우위에 있는 한국이 단기간 손해를 감수하더라도 장기적 이득을 위해 남북 경제 협력을 적극적으로 진행해야 한다.

## 1. 중국과 대만의 경제적 통합

- (연구 의의) 중국과 대만은 남북한에 비해 당국간 접촉이 적었음에도 불구하고 남북한보다 훨씬 활발한 인적·물적 교류 협력이 이루어져 중국과 대만은 경제 통합과 함께 평화 체제가 정착됨
- 중국과 대만 관계 분석은 남북한의 바람직한 경제 교류 협력 방향을 설정하는데 도움을 줄 것임
- 중국·대만 관계 특징 : 중국과 대만은 당국간 대화가 없이도, 경제협력을 우선시하는 양국의 일치된 견해로 경제교류를 넘어 '중화경제권' 시대에 안착
  - 2008년 이전 당국 간 대화는 거의 이루어지지 않았지만, 대만 '해기회(海基會)<sup>1)</sup>와 중국 '해협회(海協會)<sup>2)</sup>의 대화 채널이 유지되어 경제 교류는 지속적으로 확대
  - 이를 바탕으로 1990년대 중반 중국의 대만해협 미사일 위협에도 불구하고, 양안 간 경제교류는 정체되지 않음
  - 중국과 대만의 장기적인 경제교류는 상호간의 신뢰도를 향상시켰고, 이는 결과적으로 정치적 안정을 가능케 하는 밑바탕이 되었음
- 남한·북한 관계 특징 : 반면 남한과 북한은 지속적인 당국간 회담에도 불구하고 정치·군사적 위기에 따라 상호 교류협력에 어려움을 겪고 있음
  - 2008년 이전 남북관계는 남북 경제협력 등 경제·사회 분야의 교류협력을 활발히 진행하였고, 특히 정치·군사적 측면에서는 두 번이나 정상회담을 개최한 바 있음
  - 하지만 2008년 이후 남북 간 정치·군사관계 악화에 따라 경제·사회분야의 교류협력은 정체 상태
- 중국·대만 관계의 시사점 : 남북간 '정경분리' 원칙을 통한 경제교류 활성화는 경색 국면의 남북관계 개선과 한반도 평화 정책에 큰 보탬이 될 것임

1) 해협교류기금회(海峽交流基金會, Straits Exchange Fundation) : 대만이 1990년 11월 21일에 설립한 민간중개기구로 양안의 민간교류사무를 처리함

2) 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會, Association for Relations Across the Taiwan Straits) : 중국이 1991년 12월 16일 대만의 '해기회'의 교섭상대로 설립한 조직임

○ (중국과 대만의 경제통합) 중국과 대만 양국은 최근 '양안 경제 협정 (ECFA)'과 '화폐 청산 양해각서'를 통해 사실상의 경제통합을 이룩함

- 2010년 6월 양안경제협정(Economic Cooperation Framework Agreement, 이하 ECFA) 체결을 전후로 양국 간 경제 교류는 안정적으로 진입
  - 중국 대만 간 ECFA : 2010년 6월 29일 양안의 공동 경제 발전을 위해 중국 해협회와 대만 해기회가 중국 충칭에서 양안경제협정에 서명
  - 2011년 대만의 대중 수출액은 937억 달러를 기록(최초로 거래한 1979년 대비 4,260배 증가), 중국은 대만에 437억 달러를 수출(최초로 거래한 1979년 대비 781배 증가)하여 경제통합이 가속화되고 있음
  - 한편 2011년 대만의 대중국 투자액도 135억 달러에 달했고(총액대비 79%) 인적 교류도 700만 명에 달해 양국의 의존도는 점차 증가되는 추세
- 한편, 2012년 8월 대만 중앙은행과 중국 당국이 '화폐 청산 양해각서'(MOU)를 체결해 경제통합 시대에 본격 진입
  - 중국 대만 간 화폐 청산 양해각서 : 2012년 8월 31일 양국은 미국달러 사용으로 인한 수수료 부담 및 환율 리스크 문제점을 극복하기 위해 화폐 청산 각서를 체결
  - 양안간 화폐 청산 각서를 통해 수출입 거래 시 위안화와 대만달러로 거래를 하여, 사실상의 양국간 경제적 통합으로 볼 수 있음
  - 양국간 화폐 청산이 순조롭게 진행될 경우 관세동맹(무관세)도 체결될 것으로 예상되어 양안간 경제통합은 더욱 가속화 될 것으로 보임

< 최근 양안간 주요 지표 >

(단위 : 억 달러, 천 명)

구분	경제 교류			인적 교류	
	對중국 수출 (전년대비 증가율, %)	對대만 수출 (전년대비 증가율, %)	對중국 투자액 (총액대비 비중 %)	대만인 중국 방문 (전년대비 증가율, %)	중국인 대만 방문 (전년대비 증가율, %)
2000	261 (23)	6,2 (37)	26 (34)	3,109 (20)	103 (-1)
2005	518 (15)	19,9 (19)	60 (71)	4,109 (11)	160 (11)
2010	848 (37)	359 (47)	146 (84)	5,141 (15)	1,662 (78)
2011	937 (10)	437 (22)	135 (79)	5,262 (2)	1,727 (4)

자료 : 대만 해협교류기금회, [www.sef.org.tw](http://www.sef.org.tw), 대만 경제부 (MOEA)

## 2. 중국과 대만의 정경분리 과정

- (중국과 대만의 정치·군사 분쟁) 중국과 대만의 정치·군사적 분쟁은 1949년 국공내전 이후부터 현재까지 지속되고 있음
  - 중국은 1949년 국공내전 승리 이후에도 대만에 대한 지속적인 군사적 충돌을 통해 양국간 긴장을 고조시킴
    - 1949년 중국은 공산당 수립 이후 대만 해방을 위해 해상 교전 및 도서 상륙 전 등의 무력 투쟁을 지속
    - 특히 1958년 8월 23일부터 10월 5일까지 지속된 중국의 금문도 포격으로 대만측은 440여 명의 인명 피해가 발생
  - 중국과 대만 양국의 정치·군사적 분쟁은 1967년 무력 충돌 중단 이후에도 최근까지 지속되는 추세
    - 1967년 무력 충돌 중단 이후에도 중국은 대만을 국제무대에서 고립시키기 위해 대만의 UN 대표권을 접수해 양국간 정치적 긴장은 재차 고조
    - 특히 1996년 3월 대만 총통 선거를 앞두고 대만 해협 미사일 위기로 인해 양국간 긴장이 고조되었고, 당시 장쩌민 중국 국가주석은 무력사용 불포기를 천명
    - 이후에도 2002년 대만해협 미사일 배치 강화, 2005년 중국의 '반분열국가법' 등으로 양국간 긴장은 지속되어 왔음

### < 중국·대만 간 주요 정치·군사 분쟁 일지 >

시기	주요일지
1949~1965	중국·대만 양측 무력 충돌 지속(금문도 포격 등)
1967	중국·대만 양측 무력 충돌 중단
1971	중국, 대만의 UN 대표권 접수
1985	대만, 중국의 3통 정책에 대해 3불 정책으로 대응 · 중국 3통 정책 : 통상, 통우, 통항 · 대만 3불 정책 : 불접촉, 불담판, 불타협
1993	대만, 남향정책(南向政策) 실시 · 중국에 대한 경제 종속화를 방지하기 위한 대동남아지역 경제무역사업
1994	중국, 대만의 동시 승인 외교 정책(2개 중국 영구화 비난)
1995~1996	1,2차 대만해협 미사일 위기로 창구 단절
1999	대만, 리덩후이 총통의 '양국론'으로 긴장 고조
2002	중국, 대만해협에서 미사일 배치 강화
2005	중국, '반분열국가법' 통과로 정치적 갈등 고조
2010	도쿄영화제 대만 명칭 놓고 중국과 대만 충돌

- (중국과 대만의 교류 협력 과정) 중국과 대만은 '정경분리' 원칙에 따라 정치·군사적 긴장 상황에서도 인적·경제 교류는 꾸준히 지속 확대하였음
  - 이념 대치 속 교류 모색기(1979~1986) : 1979년 1월 중국은 '대만 동포에게 고하는 글'과 3통 정책을 통해 교류 협력을 추진하였으나, 대만은 3불 원칙으로 대응
    - 중국의 3통 4류(三通四流) 정책 : 통상, 통항, 통우의 3통<sup>3)</sup>과 경제, 문화, 체육, 과학 기술 교류의 4류 실시를 요구하여 중국 경제에 대한 대만 경제의 의존도를 높여 중국적으로 대만을 흡수하려는 전략적 접근을 시도
    - 대만의 3불(三不) 정책 : 대만은 중국과 불접촉, 불담판, 불타협의 3불 정책을 고수
  - 정치·군사적 대립 속 교류 시작기(1987~1994) : 1987년 대만의 중국 친척 방문 허용 및 중국의 대만 기업 우대 정책 실시로 양안간 인적·경제 교류 시작
    - 인적 왕래 : 1987년 10월 14일 대만 정부가 대륙 친척 방문의 허용을 공식 발표하고, 중국 국무원도 이에 호응하여 동년 10월 16일 7개조의 「대만 동포 조국 대륙 친척 방문 여행관법」을 제정
    - 경제 교류 : 중국은 1988년 「대만 동포 투자 장려 규정」을 제정하였으며, 대만은 1992년 「대만지구와 대륙지구 인민관계조례」 및 1993년 「대만지구와 대륙지구 무역 허가관법」을 제정·시행
    - 이를 바탕으로 양국간 교역총액은 1979년 1억 달러 수준에서 1993년 137억 달러로 증가했고, 인적 왕래도 1988년 43만 명에서 1993년 154만 명으로 증가
  - 정치·군사적 긴장 속 교류 확대기(1995~2007) : 1995~96년 대만해협 미사일 위기에도 불구하고, 1993년과 1998년 1,2차 '왕고회담(汪辜會談)<sup>4)</sup>' 개최 이후 양안간 교류는 본격적으로 확대
    - 인적 왕래 : 2002년 중국의 대만해협 미사일 배치 강화 등으로 2003년 양국간 방문 인원이 일시 감소하였으나, 2004년 다시 예년 수준으로 회복한 후 꾸준히 증가 (2002년 370만 명→2003년 285만 명→2004년 380만 명)

3) 3통(三通)정책 : 양안간의 전면적인 직접교역(통상·通商), 수송(통항·通航), 서신왕래(통우·通郵)를 뜻함

4) 왕고회담 : 중국과 대만이 양안 접촉 창구로 각각 설립한 해협회와 해기회 간의 회담을 말함. 해협회 회장 왕다오한(王道涵)과 해기회 이사장 고전푸(辜振甫)의 성을 딴 '왕고회담'으로 불림

- 경제 교류 : 1995년 7월 19일 1차 대만해협 미사일 위기 당시에도 대만 경제부는 8,800만 달러 상당의 대중국 투자를 승인하는 한편, 1995~96년의 미사일 위기에 수도 수입 총액은 210~222억 달러를 유지함 (1994년 165억 달러)
- 1995~96년 1,2차 대만해협 미사일 위기 직후인 1997년에는 중국의 샤먼(廈門)과 대만의 까오슝(高雄)간 무역직항로가 개설
- 경제 통합과 정치 안정기(2008~현재) : 2005년 중국의 「반분열국가법」 제정으로 정치적 갈등이 고조되었으나, 2008년 친 중국 성향의 국민당 정권이 전면적인 3통 정책을 실시하여 2010년 ECFA 체결
- 인적 왕래 : 2008년 말 대만의 항공·해운·우편의 직접 왕래(三通)가 허용된 이후 양국의 상호 인적 교류는 급증하고 있는 추세임
- 경제 교류 : 2010년 중국·대만 간 ECFA와 2012년 화폐 청산 양해각서를 체결해 양국간 경제 교류는 급증할 것으로 보임

< 중국·대만 간 시기별 정경분리 특징 >

시기	주요내용
이념 대치 속 교류 모색기 (1979~1986)	- 양안의 경제 교류 모색기로 1979년 중국의 3통 정책 실시에 대해 1985년 대만은 삼불 정책 및 삼불 원칙으로 대응
정치·군사적 대립 속 교류 시작기 (1987~1994)	- 양안의 경제 교류 시작기로 1987년 대만의 중국 친척 방문 허용 1988년 중국의 '대만 동포 투자 장려 규정' 제정으로 교류 시작 · 경제교류 : 1987~1994년 양안 간 무역규모는 연평균 40.7% 증가 · 인적교류 : 1988년 43만명에서 1993년 154만명으로 4배 증가
정치·군사적 긴장 속 교류 확대기 (1995~2007)	- 양안의 교류 확대기로 1993년 대만의 남향정책, 1995~96년 대만해협 미사일 위기에 불구하고 교류는 지속적으로 확대 · 경제교류 : 1995~2007년 양안 간 무역규모는 연평균 14.1% 증가했고, 1995~96년 미사일 위기 시에도 210~222억 달러 유지 · 인적교류 : 1995년 157만명에서 2007년 485만명으로 증가하여 연평균 9.84% 증가
경제 통합과 정치 안정기 (2008~현재)	- 양안의 경제 통합기로 2008년 ECFA와 2012년 화폐 청산 양해각서 체결로 경제 교류가 더욱 급증되는 추세

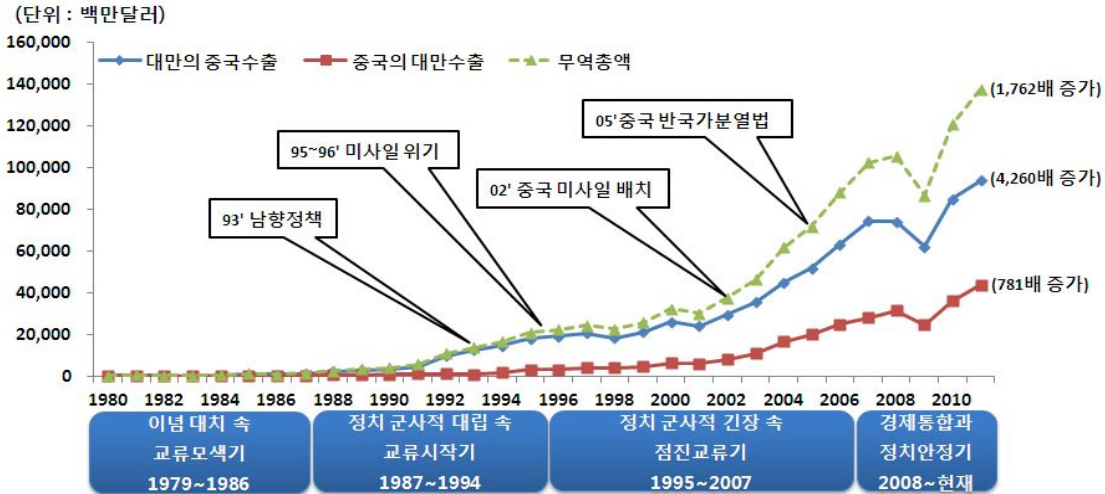
자료 : 대만 해협교류기금회, [www.sef.org.tw](http://www.sef.org.tw), 대만 경제부 (MOEA)



○ (경제 교류 추이) 중국이 1979년 대만에 대한 무역집행규정을 공포함으로써 양국간 무역이 개시, 정치·군사적 긴장 속에서도 지속 증가

- 1979~2011년 동안 대만의 對중국 수출 규모는 4,260배 증가, 중국의 對대만 수출 규모는 781배 증가

< 중국·대만간 시기별 수출입 추이 >



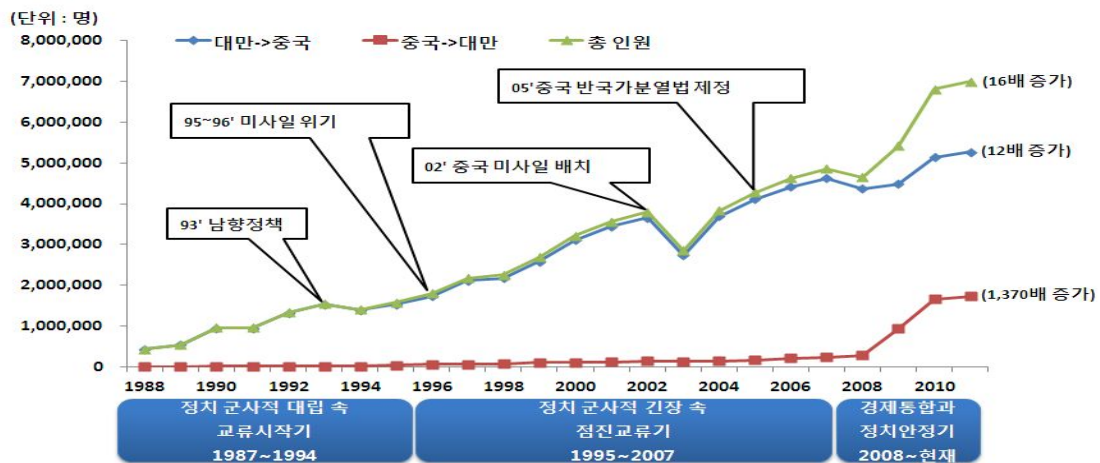
자료 : 대만 해협교류기금회, [www.sef.org.tw](http://www.sef.org.tw), 대만 경제부 (MOEA)

주 : ( )내는 1979년 대비 2011년 증가 배수

○ (인적 교류 추이) 1988년 대만의 '3불 원칙(접촉, 대화, 타협 금지)과 1995~96년 미사일 위기로 인한 정치관계 경색에도 불구하고, 인적 교류 지속 증가 추세

- 1988~2011년 동안 대만의 對중국 인적 교류는 12배 증가, 중국의 對대만 인적 교류는 1,370배 증가

< 중국·대만간 인원 왕래 추이 >



자료 : 대만 해협교류기금회, [www.sef.org.tw](http://www.sef.org.tw), 대만 경제부 (MOEA)

주 : ( )내는 1988년 대비 2011년 증가 배수

< 중국 · 대만 간 시기별 정경분리 현황 >

(단위 : 억 달러, 천 명)

단계	주요 정치 · 군사적 사건		중국 · 대만 간 경제 · 인적 교류		
			연도	교역총액 (전년대비 증감 %)	인원왕래 (전년대비 증감 %)
이념 대치속 교류 모색기 (1979~1986)	1979 - 중국 '대만 동포에게 고하는 글로 쌍방 협력 강조 1985 - 대만, 중국의 3통 정책에 대해 3불 정책으로 대응	1979	1(-)	-	
		1980	3(74)	-	
		1981	4(32)	-	
		1982	2.8(-64)	-	
		1983	2.5(-12)	-	
		1984	5(55)	-	
		1985	11(93)	-	
		1986	10(-11)	-	
정치 · 군사적 대립속 교류 시작기 (1987~1994)	1990 - 대만, 해기회 설립 1991 - 중국, 해협회 설립 1993 - 1차 '왕고회담'(汪辜會談) - 대만 '남향정책' 실시	1987	15(58)	-	
		1988	27(79)	437(-)	
		1989	35(28)	542(24)	
		1990	40(16)	957(76)	
		1991	58(43)	955(-0.1)	
		1992	108(86)	1,329(39)	
		1993	137(27)	1,542(16)	
		1994	165(20)	1,408(-8)	
정치 · 군사적 긴장속 교류 확대기 (1995~2007)	1995 - 1차 대만해협 미사일 위기 1996 - 2차 대만해협 미사일 위기 1998 - 2차 왕고회담 상하이, 베이징 개최 1999 - 대만, '양국론' 발언으로 정치적 갈등 2000 - 대만, 독립파 천수이볜 총통 당선 2001 - 중국, WTO 가입 후 대만에 대한 대중 투자 활성화 2002 - 중국, 대만해협에서 미사일 배치 강화 2005 - 중국, '반분열국법' 통과로 정치적 갈등 · 반분열국법: 중국의 평화적 통일 실현과 대만 독립 저지를 목적으로 제정	1995	209(27)	1,574(12)	
		1996	222(5)	1,800(14)	
		1997	244(10)	2,174(20)	
		1998	225(-7)	2,250(3)	
		1999	258(14)	2,689(19)	
		2000	324(25)	3,212(19)	
		2001	300(-7)	3,563(11)	
		2002	374(24)	3,800(7)	
		2003	463(23)	2,856(-25)	
		2004	616(33)	3,830(34)	
		2005	717(16)	4,269(12)	
경제 통합과 정치 안정기 (2008~현재)	2008 - 대만, 마잉주 총통 '新 3불 원칙' · 대만 독립, 중국 통일, 무력충돌 금지 2010 - 중국 · 대만 경제협정(ECFA) 체결	2006	881(22)	4,621(8)	
		2007	1,023(16)	4,858(5)	
		2008	1,054(3)	4,646(-4)	
		2009	866(-17)	5,419(16)	
		2010	1,208(39)	6,802(26)	
		2011	1,375(13)	6,989(3)	

자료 : 대만 해협교류기금회, [www.sef.org.tw](http://www.sef.org.tw), 대만 경제부 (MOEA)

### 3. 중국과 대만의 정경분리 성공 요인

- (중화사상의 역사적 동질감) 중국과 대만 양국은 '중화사상'이라는 동일한 역사적 배경을 토대로 정경분리를 추진할 수 있었음
  - 중화사상(中華思想) : 중국 한족 중심의 민족주의 사상으로, 중국을 중심으로 중국의 문화가 전 세계로 널리 퍼져야 한다는 이념
    - 중국과 대만 양국 모두 한족이라는 민족적 동질성과 동일한 문화, 언어라는 동일한 응집요소를 보유하고 있어 정경분리가 가능
    - 한편 대만의 경우 19세기부터 중국 본토의 푸젠성, 광둥성으로부터 한족이 대거 유입되어 원주민보다 한족의 비율이 월등히 높아짐
  - 중국과 대만은 '중화사상'을 바탕으로 정치·군사적으로도 공조한 바 있음
    - 1924년 '중화사상'을 바탕으로 장제스(蔣介石)와, 저우언라이(周恩來)가 군벌 타도를 위해 힘을 합쳐 황푸군관학교(黃埔軍官學校)를 세웠던 역사적 배경
    - 최근에는 중국과 대만이 일본과의 댜오위다오(釣魚島) 영토분쟁에서 한 목소리를 내며 공조하는 모습을 보임
- (양국의 경제 우선주의 관철) 경제교류와 정치적 통일문제는 별개라는 인식하에 분단 이후 지금까지 지속적으로 교류 협력을 진행
  - 중국의 입장 : '하나의 중국(One-China)' 원칙하에 양안간 경제 협력을 추진했고, 장기적으로는 대만과의 정치적 통합을 도모하고자 함
    - 평화적 협상을 통한 통일 문제 해결을 위해 '하나의 국가, 두 개의 제도'를 인정하는 '일국양제(一國兩制)'의 통일 정책을 시행하여, 통일 이후 대만에 고도의 자치권을 보장한다는 의미 내포
  - 대만의 입장 : 2008년 5월 마잉주(馬英九) 총통 취임 이후 독립·통일 논의보다는 대만 경제의 경쟁력 강화를 위해 중국과의 경제 교류에 주력하는 정책 표방
    - 2008년 마잉주 총통 취임 이후 전면적인 '3통(通郵, 通航, 通商)' 실현, 중국 기업의 대만 직접 투자, 양안 금융기관의 상호 진출 등이 허용되면서 중국과의 관계 개선을 통한 대만의 지리적·산업적 우위 회복에 주력
    - 2008년 글로벌 금융위기로 급격한 경기침체를 겪으면서 성장 동력 확보를 위한 ECFA 체결의 당위성 확보

- (교류 강화를 위한 민관 분리 추진) 대만이 1990년 11월 설립한 반관반민의 '해기회'의 교섭상대로 중국에서 1991년 12월 '해협회'를 설립
  - 중국·대만은 1980년대 이후 양안간 교류 협력이 확대되면서 양안 관련 업무 처리 및 통일 정책 추진을 위한 체계화된 기구의 필요성을 인식, 통일 정책 관련 반관반민의 조직을 강화
  - 대만의 해기회(海基會) : 양안의 민간교류사무를 처리하는 민간중개기구로 1990년 11월 21일 공식 설립되었으며, 산하에 비서처, 문화봉사처, 경제무역봉사처, 법률봉사처, 관광봉사처, 종합봉사처의 6개 처를 두고 있음
    - 직접적으로 행정원 대륙위원회의 관리를 받으며, 양안 주민들의 왕래와 유관 사무를 협조·처리하며, 학술 문화 교류, 일반 자문 서비스 제공 등 양안 주민들의 권익 보호를 위한 업무를 담당
    - 중국에 관한 경제 무역 정보 수집, 간접 교역, 투자와 분쟁 관련 사무 처리, 범죄인 인도 등 정부 차원의 제반 문제 해결과 상호 교류를 심화시키는 기능 수행
  - 중국의 해협회(海協會) : 양안의 왕래를 촉진하고 양안 관계를 발전시켜 중국의 평화통일을 실현하는 것을 취지로 1991년 12월 26일 설립된 민간중개기구로 비서부, 연구부, 종합부, 협조부, 연락부, 경제부를 두고 있음
    - 대만 민간단체 인사들과 연계·상호 합작을 통해 양안의 직접적 3통과 쌍방향 교류를 추진하며, 대만 해기회와 연계를 갖고 문제를 해결
  - 회담의 정례화와 교류 협력의 제도화 : '왕고회담(汪辜會談)'과 '장천회담(江陳會談)' 등을 통해 양안간 교류협력의 제도화 추진을 위한 협상 통로를 확보
    - 왕고회담 : 해협회와 해기회간 회담의 정례화, 교류협력 과정에서 야기된 각종 범죄·분쟁 처리를 위한 관련 협정 체결 등 협의서를 채택
    - 장천회담 : '양보와 실용의 원칙'에 기초하여 민감한 정치적 사안을 유보하고, 비정치적 분야, 특히 경제·무역 분야를 우선시한 협상 추진으로 2010년 ECFA를 체결

#### 4. 남북 경제 협력에 주는 시사점

- (정경분리 원칙 확립) 남북간 상호 이익 증진을 위한 경제 협력을 활성화 하여 이를 통해 정치 군사 갈등을 완화시켜 나감
  - 정치와 경제 분리를 통한 보다 안정적인 경협 구조를 구축
    - 중국-대만의 경우는 지속적인 정치 군사적 갈등구조 하에서 경제 관계 및 인적 교류를 확대시킴으로써 기능적인 '통합'을 지향
- (민간의 역할 활용 강화) 민간 차원의 비정치적 교류는 정치·군사적 상황에 영향을 받지 않도록 하여, 점진적으로 심화·확대되어야 함
  - 중국과 대만은 정치·군사적 위기 상황에도 민간 차원의 비정치적 교류를 지속, 양국 수뇌들간 공식적 회담 없이도 전면적인 삼통 실시 및 ECFA 체결 등의 성과 도출
    - 대만의 '해기회' 및 중국의 '해협회'와 같은 남북간 민간 주도 경제 협력위원회를 구성하여, 정기적인 경제 협력 논의를 해나갈 수 있는 여건 조성
- (인도적 차원의 인적 교류 활성화) 경제 교류 활성화와 함께 이산가족 상봉 등 인적 교류를 점차적 확대시켜 나가야 함
  - 1987년 대만 정부가 중국 내 친척 방문을 허용하면서 활성화된 양안간 인적 교류는 단순한 인적 왕래에 그치지 않고, 경제와 사회·문화에서의 교류 협력을 확대하는 데 교량적인 역할을 수행
    - 인도적 차원의 인적 교류 강화를 위한 남북간 대화를 통해 경색 국면의 남북관계 개선과 한반도 긴장 완화를 추구
- (경제 교류의 점진적 확대) 남북이 서로 필요로 하는 부분들인 농업, SOC 개발, 경공업, 중화학공업 등을 중심으로 점진적으로 남북 경협을 확대해 나감

- 대만의 경우 1980년대 경공업 위주의 대중국 경제교류가 활성화되었고, 2010년 양안간 ECFA 추진으로 첨단기술 및 서비스 무역까지 확대
  - 북한의 농업 생산력 제고와 남한의 농산물 공급 확보 차원에서 농업기술 지도 및 대북 조립 탄소배출권(CDM) 공동사업 등을 추진
- (경제 교류 법 제도 확립) 남북한은 교류 협력 관련 법제를 완비하고 이를 일관되게 운용하여, 법적 예측 가능성을 가지고 사업을 진행할 수 있는 여건을 마련
- 중국은 1983년 '대만동포의 경제특구투자에 대한 특별우대판법'을 대만은 1992년 '인민관계조례'에 근거한 경제 교류법 제정을 바탕으로 2010년 양안 ECFA를 체결
  - 남북한은 기존 합의서의 준수는 물론, 현행 남북교류협력법을 강화하여 남북간 FTA 등으로 발전시켜 나가야 함
- (선공후득(先供後得)의 대북 정책 확립) 남북통일을 대비하여 상대적으로 우위에 있는 한국이 단기간의 일시적 손해를 감수하더라도 장기적 이득을 위해 남북 경제 협력을 적극적으로 진행
- 중국은 대만에 비해 상대적으로 우월한 지위를 갖고 있으며, 무역적자를 감수함에도 불구하고 양안간 ECFA 등을 성사시켜 왔고, 대만은 안보 불안에도 불구하고 중국에 기술이전 등을 지속해 왔음
  - 선공후득의 원칙에 의거하여 대북 '피주기식'의 경직된 사고에서 벗어나 인도주의 지원 등을 전향적으로 재개해야 함