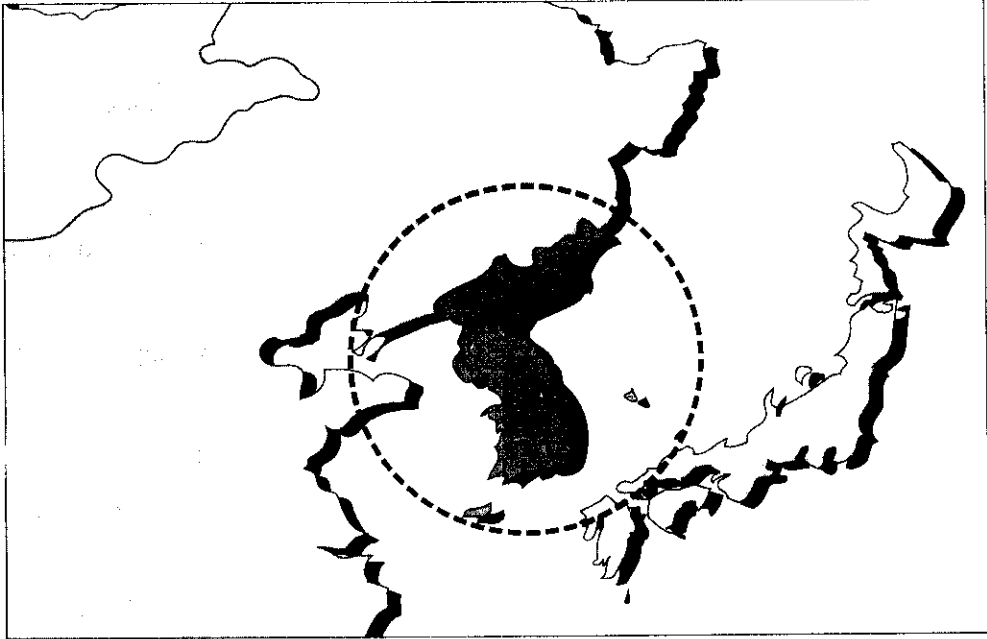


시사논단



18. 대만의 중국 진출 정책과 한국의 대북 경험 정책 비교

김화섭 / 산업연구원 책임연구원

41. 중국의 외자 도입 정책 성공과 북한의 정책

박정동 / 한국개발연구원 연구위원

53. 북한 핵 계획의 경제·군사적 측면

블라디미르 안드리아노프 / 모스크바국립대학교 국제경제학 교수

대만의 중국 진출 정책과 한국의 대북 경험 정책 비교

김화섭

산업연구원 책임연구원

경제적 상호 보완성, 정치적 갈등 등은 한국과 대만의 對북한 및 對중국 관계에서 공통된 사항이다. 그러나 대만의 경우 對중국 경제 교류에서 경제적 실리가 앞서는 반면, 한국의 경우 對북한 경제 교류에서 정치적·이념적 논리가 경제 논리를 압도하고 있다.

이에 따라 대만의 경우, 對중국 경제 교류에서 민간 기업이 정부 정책에 앞서가고 있으며, 대만·중국간 경제 교류도 발전을 넘어서서 통합기에 접어들고 있다. 반면, 한국의 경우 대만과는 달리 민간 기업의 움직임이 정부 정책에 순응하는 자세를 보이고 있으며, 남북한 경제 교류도 정치적·군사적 갈등이 표출될 때마다 심한 부침을 거듭하고 있다.

대만·중국간 경제 협력에서 민간 기업의 역할은 한국에게 시사하는 바가 크다. 현재 한국 정부의 민간 기업에 대한 '직접 통제의 원칙'은 단기적으로는 불가피하다 하더라도, 향후 남북한 경제 교류 활성화를 위해서는 민간 기업에 대한 간접적인 규제 방식을 개발하여 민간 부문의 대북 경험을 조정해나가야 할 것이다. 한편, 대만·중국간 경제 교류 과정에서 실질적으로 확대 매체 역할을 하는 것이 화교 조직이라는 점을 감안하면, 'korea network'의 구성도 고려해볼 수 있을 것이다.

머리말

19 88년 한국 정부의 '대북한 경제 교류 공식화' 이후 남북간 교역은 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 1994년의 경우 한국

은 중국 및 일본에 이어 북한의 3대 교역국으로 부상하기도 했다. 그러나 남북한 경제 교류는 정치적·군사적 긴장 관계가 돌출될 때마다 심한 부침을 겪고 있다. 남북간에는 상호 보완적인 경제 구조, 지리적 인접성, 동일 민족 등 경제 협력의 실익을 제고할 수 있는 요인이 산재해 있음에도 불구하고 경제 교류가 불안정하게 진행되는 것은, 양자간 철저한 이념적 대립으로 인해 경제 관계도 체제 경쟁의 연장으로 간주되고 있기 때문이다. 즉, 남북간 경제 교류에는 정치적·이념적 논리가 경제 논리를 압도하고 있다는 것이다.

대만도 한국과 마찬가지로 정치적·이념적 측면에서 중국과 대립하고 있으며, 경제적인 측면에서는 중국과 상호 보완적인 구조를 형성하고 있다. 그러나 양자간 실질 경제 협력에서는 판이한 양상을 보이고 있다. 한국의 대북한 경제 교류는 아직 걸음마 단계를 벗어나지 못하는 수준에 머물러 있으나, 대만·중국간 경제 교류는 '발전기' 단계를 넘어서서 통합기에 접어들고 있다.

따라서 한국과 대만의 對북한 및 對중국 경제 협력 과정에서 나타나는 특징을 비교하는 것은 의미있는 것이라 하겠다. 본 고에서는 한국과 대만의 對북한 및 對중국 경제 협력 과정에서 나타나는 차이점을 경제 정책적인 측면에서 살펴본 다음, 이에 따른 시사점을 도출하기로 한다.

대만의 對중국 경제 정책

무역 정책

엄격한 규제 일변도로 실시된 대만의 對중

국 무역 정책은 1984년이 되어서 비로소 홍콩·마카오를 경유한 대륙 상품의 수입 제한을 완화하는 형태로 나타났다. 이는 실질적으로 민간 기업으로 하여금 중계 무역 방식으로 대륙과의 무역을 용인하는 최초의 조치이다.

1985년 7월 대만 당국은 '중국과의 직접 통상 금지', '기업의 중국 기구 및 인원과와의 접촉 금지', '중계 무역 불간섭' 등을 골자로 하는 「홍콩·마카오지구 경유 중계 무역 3가지 기본 원칙」을 발표했다. 이러한 조치가 발표된 것은 1984~85년에 걸쳐 대만·중국 간 간접 무역이 급증했음을 반영하고 있다 (<표 1> 참조).

〈표 1〉 대만의 對중국 간접 무역 추이

(단위: 백만 달러, %)

	수출		수입		무역수지
	금액	증가율	금액	증가율	
1983	158	-2.8	90	28.0	68
1984	426	169.6	12.8	42.9	298
1985	987	131.7	116	-9.5	871
1986	811	-17.8	144	24.4	667
1987	1,227	51.3	289	100.4	938
1988	2,242	82.7	479	65.7	1,763
1989	2,897	29.2	587	22.6	2,310
1990	3,278	13.2	765	30.4	2,513
1991	4,667	42.4	1,125	47.1	3,542
1992	6,288	34.7	1,119	-0.6	5,169
1993	12,900	105.2	1,500	34.1	11,400
1994	14,658	13.6	1,859	23.9	12,799
1995	17,898	22.1	3,091	66.3	14,807

자료: 財團法人交流協會, 「臺灣經濟事情」, 1993, p. 145.

「華僑報」(東京), 1994, 1.25.

「民衆日報」(臺灣), 1996, 3.1.

Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book 1995*, p. 3, 205.

行政院經濟建設委員會, 「自由中國之工業」, 1996, 4. p.94. pp. 148~149.

1987년 대만은 29 개 농·공 원료의 간접 수입 개방을 단행했다. 그 후 수입 개방 품목은 점차 늘어났으며 1992년 초에는 반제품의 간접 수입도 이루어지게 되었다. 1988년 8월에는 경제부가 「대륙 산품 간접 수입 처리 원칙」을 제정하였으며, 경제부의 국제무역국은 이를 근거로 「대륙 산품 간접 수입 예경(경제) 조치 작업 요점」을 제정·실시하였다. 이러한 조치의 주된 목적은 대륙에 대한 지나친 수입 의존도를 방지하기 위한 것이다.

1989년 5월 법무부는 兩岸 인민 교류의 법적 근거를 정한 「대만지구와 대륙지구 인민 관계 조령」을 입안했다. 이러한 조령은 1990년 11월 행정원 위원회의 심의를 거쳐 1991년 7월에 가결되었다. 1989년 6월 경제부는 「대륙 산품 간접 수입 처리 원칙」 등 지금까지의 관계법령을 일체화하여 「대륙지구물품 관리관법」을 제정하였다. 同관법에는 對중국 수입 허가 품목에 대해서는 경제부가 공표할 것, 對중국 수입품은 국가의 안전에 반하지 않을 것, 관계 산업에 악영향을 미치지 않을 것, 상품의 수출 경쟁력 향상에 도움이 될 것 등의 조건을 규정하고 있다.

1990년 4월에는 대륙과의 상업용 도항이 허용되어 兩岸간에 실질적인 직거래가 이루어지는 계기가 되었다. 그러나 同年 8월에는 對중국 수출품에 관계되는 「對대륙지구간접수출상품관리관법」의 제정을 통하여, 대만 상품의 구매자는 제3국·지역 기업이어야 하며

대륙의 기업은 대만 상품의 구매자가 될 수 없다라고 명기하고 있어, 對중국 경제 정책에서 다소 경직된 자세를 보이기도 했다. 1993년에는 「대만과 대륙간 무역허가법」의 통과를 통해 보다 체계화된 對대륙 무역 관리의 의지를 표방했다. 또한 同年에는 對중국 수입이 878 개 품목으로 늘어났다. 1995년 4월에는 이등휘 대만 총통이 同年 1월 중국 江澤民 주석의 「江8條」에 대응하는 「양안 관계 개선을 위한 6개항(李6點)」을 통해 “3통을 실현하기 위해서는 사전 계획의 수립이 필요하며 이를 위한 회담 개최도 가능하다”고 표명했다. 이는 직교역을 둘러싼 양측의 향후 움직임에 대한 커다란 관심을 야기시키기도 했다.”

1995년 10월 대만무역위원회는 對중국 무역 제한의 단계적 철폐를 발표했다. 이러한 조치에는 대만으로 수입되는 중국 상품의 품목을 확대하는 방안이 마련되어 있으며, 특히 국영 기업들도 민간 업체들과 마찬가지로 중국과 교역할 수 있도록 규정하고 있다. 이에

1) 1995년 1월 중국 국가주석 강택민은 연례 구정 담화문을 통해 ‘조국 통일 대업 촉진 투쟁 방안 8개항(江8條)’을 발표한 바가 있다.

2) 1995년 당시 이러한 「江8條」 및 「李6點」으로 인해 중국·대만간 제3차 국공 합작의 가능성에 대한 기대감이 팽배하기도 했다. 중국 공산당과 대만 국민당 간의 국공 합작은 1924년 군벌 타도를 기치로 손문주도 하에 제1차 합작이 이루어져 3년간 지속되었으며, 제2차 합작은 1936년 장화량의 주도 하에 주은래와 장개석간의 담판에 의해 이루어져 1년간 유지되었다.

앞서 대만 당국은 同年 2월 방중 무역사절단에 2 명의 관리를 파견하기도 했다. 또한 5월에는 행정원장이 정부내 대중정책회의에서 “2000년까지 중국은 대만의 최대 경제 협력국이 될 것이다”라고 언급하면서 중국과의 중요성을 강조했다. 즉, 1995년은 대만의 對중국 무역에서 정부가 전면에서 나서는 시발점이라고 할 수 있다.

1996년 5월 이등휘 총통은 중국산 제품의 수입 및 중국 관리들의 방문을 완화한다고 발표했다. 이러한 조치로 인해 대만의 국영 기업들도 민간 기업과 마찬가지로 사전 특별 허가없이 중국산 제품을 수입할 수 있게 되어 수입 가능 품목이 대폭 확대되었다.

투자 정책

대만의 對중국 투자는 무역과 마찬가지로 80년대 초부터 홍콩 등 제3국·지역에 있는 기업을 통한 간접 방식으로 시작되었다. 80년대 중반에 시행된 대만의 대외 투자 촉진 조치는 對중국 간접 투자를 증대하는 결과를 초래하였다. 대만은 1985년 1월에 「투자장려법」을 개정하였으며, 同年 4월 「대외 투자에 관한 판법」을 개정할 때 대외 투자 장려책을 포함하여 투자 대상 범위를 확대하였다.

1987년 7월에는 「대외 투자 사업 장려 적용 범위 및 補導관리판법」의 공포를 통해 대외 투자 장려 업종, 투자 방법 등을 명시했

다. 또한 외환 관리 규제를 완화하여 연간 500만 달러까지 해외 송금을 자유화했다.³⁾ 당시 중국 전체의 3자 기업 1 건당 평균 투자액이 92만 달러였던 것을 감안하면 대만의 500만 달러 이하 해외 송금 자유화 조치는 제3국·지역을 경유한 對중국 투자 증대를 촉발하는 계기가 되었다.

대만의 對중국 직접 투자와 관련되는 최초의 조치로는 1987년 11월의 대륙 친족 방문 해금을 들 수 있다. 이러한 조치로 인해 연간 10만여 명, 1990년 이후에는 연간 100여만 명의 대만인이 중국을 방문하게 되었을 뿐만 아니라, 대만 기업인이 중국을 방문하는 사례도 늘어나게 되었다. 즉, 1987년 이후 대만의 對중국 투자는 급격히 증가하였으며, 여기에는 대륙 친족 방문의 해금이 중대한 요인으로 작용했다는 것이다.

1988년 이후 대만의 對중국 투자는 급격히 증가했으며, 1989년의 천안문 사태도 대만의 對중국 투자에는 장애 요인이 되지 못했다. 1990년 1월 대만플라스틱 왕경영 회장의 중국 방문은 對중국 투자의 전환점이 되었다. 대만 당국은 이러한 투자 분위기를 다소 진정시키기 위해, 同年 7월 對중국 경제 지침을 마련하여 중국에 대한 투자를 동남아시아 쪽으로 유도하기도 했으나 실효를 거두지 못했다.

3) 이러한 조치는 1991년 연간 300만 달러로 하향 조정되었으나, 1992년에는 다시 500만 달러로 상향 조정되었다.

대만은 1990년 10월 「對대륙지구간접투자·기술협력관리관법」을 제정하여 對중국 간접 투자를 공식적으로 인정함과 동시에 관리를 강화하기 시작했다. 同관법에서는, “對중국 투자·기술 제휴는 국가의 안전과 경제 발전에 영향을 미치지 않는 범위에 한하여 실시한다”라고 규정하고 있다. 특히, 노동 집약적인 제품 가운데 가공도가 낮은 기성복, 우산, 신발, 자전거 등의 품목에 대해서는 對중국 투자가 허용되었으나, 납사, 니트, 합성피혁, 판유리 등 대만이 국제 시장에서 경쟁력을 갖춘 품목에 대해서는 對중국 투자가 금지되었다.

1992년에는 158 개 서비스 품목에 대한 對중국 투자가 허가되었으며, 1993년에는 대륙내 투자 및 기술합작허가법이 통과되어 투자 증가에 따른 관리도 강화되었다. 1994년에는 「대륙내 사업행위허가법」의 수정을 통하여 對중국 투자 허가 품목이 추가되었다. 이로 인해 對중국 투자 허가 품목은 4,491 개로 확대되었다.

1995년 3월 행정원 산하 대륙위원회는 중국 기업인의 대만 방문을 금지하고 있는 현행 법률에 대한 개정을 승인하였다. 이러한 조치로 인해 중국의 기업인, 경제 관료, 경제 단체 임원들은 2 개월간 대만 방문을 할 수 있게 되었다. 이후 관료를 포함한 경제사절단의 상호 방문이 빈번하게 이루어지고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 대만·중국간

경제 협력 과정에서 대만 당국의 경제 정책은 90년대 초반까지 소극적인 자세로 일관하는 모습을 보여주고 있다. 즉, 兩岸간 경제 교류 확대는 중국측의 요인을 논외로 하더라도 대만측 민간 기업의 경제 행위에 의해 크게 발전되었다는 것이다. 그러나 최근 들어 대만은 對중국 수입 개방 확대 및 중국 기업인·관료의 방문을 허용하는 등 종래의 소극적인 자세에서 탈피하여 적극적인 자세를 보이고 있어, 향후 兩岸간 경제 교류·협력 확대에는 대만측의 경제 정책이 큰 역할을 할 것으로 기대된다.

한국의 對북한 경제 정책

남북한 경제 관계는 1988년 7·7선언이 공포된 전까지만 해도 한반도의 군사적 긴장 관계의 틀에서 한치의 양보도 없는 대결 구도의 연속이었다. 분단 이후 70년대 초까지 북한은 경제력의 우위를 바탕으로 유엔, 남북조절위 등을 통해 대남 경제 원조 제공 의사를 밝히는 등 공세적인 입장을 유지하였다.

이에 대해 남한은 1977년 1월 인도주의적 입장에서 대북 식량 원조를 제의하기도 하였다. 남북한 쌍방의 경제 원조 제의와 관련한 공방전이 이루어지는 가운데 1984년 9월 남한의 수재에 대한 북한의 물자 제공 제의를 우리가 받아들이면서 처음으로 남북한간 물자 이동이 이루어졌다.

〈표 2〉 대만·중국간 주요 경제 협력 정책 추이

단계	무역 정책		연도	투자(도입) 정책	
	중국	대만		대만	중국
탐색기	· 「대만 동포에 고하는 글」 3통 제안 · 「對대만무역잠정규정」 대만 제품 면세		1979		· 「경제특구」 설치 결정
	· 대만 상품 국내 무역 적용		1980		
	· 면세 등 혜택 조치 취소		1981		· 「9항목제안」 대만 기업 대륙 투자 환영
			1982		
			1983		
도약기			1984		· 「외환 규제 완화 조치」 · 「대만 동포 경제 특구 투자우대법」
	· 대만 소비재 수입 규제 · 대만의 對대륙 수입 의존 유도	· 對대륙 간접 수출 허용 3원칙	1985		
			1986		· 복건성 「외자 투자 장려에 관한 보충 규정」 공포
발전기	· 對대만수입허가제 실시	· 중국 제품 간접 수입 허가(농·공업 원료)	1987	· 중국 친지 방문 허용	· 「대만 동포 투자 장려 규정」
		· 대륙 상품 간접 수입 처리 원칙(대륙 의존 심화 경계)	1988	· 對중국 투자선 동남아로 유도	
	· 수입 업무 기업 제한 · 수출 업무 기업 확대	· 「대륙지구물품관리법」 조건부 수입 허가	1989		· 대만 투자구 설치
		· 상업용 도항 허용	1990	· 對중국 간접 투자 공식적 인정	· 대만 기업 유치 위한 투자 환경 개선
	· 「양안 무역 확대 5원칙」		1991		
			1992	· 158 개 서비스업 대륙 투자 허용	
	· 3통 제안(이봉)	· 「對중국무역허가법」 통과 · 878 개 중국 상품 수입 개방	1993	· 「對대륙투자허가법」 통과	· 3통 제안(이봉)
통합기 ¹⁾			1994	· 투자 허가 품목 확대(4,491 개)	
	· 江8條	· 李6點	1995	· 중국 기업인 대만 방문 허용	
		· 對중국 수입 확대	1996 ~		

주: 1) 여기서 통합이라 함은 기능적 경제 통합을 의미함.

80년대 후반과 90년대 초 러시아, 동구, 중국 등과 연이어 수교가 이루어지고 구소련, 동구 등에서 체제 개혁이 이루어져 북한을 둘러싼 대내외 환경이 급속히 변화하는 상황에서, 남한은 적극적인 북방 정책을 추진함으로써 한반도에서의 새로운 질서를 구축하기 위한 이니셔티브를 행사하기 시작한 것이다. 이러한 흐름에서 1988년 이른바 7·7선언을 통해 남한이 일방적인 대북 교역의 문호를 열어나감으로써 남북간의 군사적 대결 구도를 화해와 협력의 시대로 이끄는 신호탄이 되었다. 실제로 한국 정부는 1988년 10월부터 1990년의 기간 중 남북 경제 교류와 관련한 지침, 법률 및 기금법 등을 마련함으로써 대북 경협에 대한 능동적인 노력을 기울였다.

90년대 초에 들어와 남북 관계는 1991년에는 남북고위급회담이 성사되고 마침내 '남북기본합의서'를 도출하고 이어서 남북한 유엔 동시 가입이 성사되는 등 한반도의 평화 정착을 위한 남북협력시대의 개막에 대한 기대가 높았다.

특히, 정치·경제적인 측면에서 화해와 협력의 분위기가 고조됨으로써 상호 대립 관계의 완화와 경협 가능성의 증대로 인해 다양하고 적극적인 남북 경협 구상이 제기되었으며, 우리 기업을 중심으로 이러한 구상을 실현하려는 움직임이 활발하였다. 그리고 남북한 당국은 물자 교류를 위해 청산 계정 방식을 도입하고, 합작 투자를 실현하기 위해 투자 보

장, 이중 과세 방지, 분쟁 해결 절차 등 제도적 장치를 마련하기로 하였으며, 경제 통계, 공업 규격, 법령 등의 상호 교류와 해로 및 임시 교통로의 개설과 특허권, 산업재산권을 상호 보호하기로 한 바 있다. 이러한 분위기에 편승하여 90년대 초 남북간 물자 교역은 급격히 증가하게 되었다. 1991년 남북간 교역이 1억 달러를 넘어섰으며, 1992년에도 전년에 비해 56%의 증가세를 보였다(<표 3> 참조).

그러나 남북 경협에 대한 이러한 구상과 합의들은 1992년 하반기부터 북한의 핵개발 의혹이 제기되고, 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언함으로써 경협에 대한 기대가 무산되는 결정적인 난관에 부딪치게 되었다. 이는 한반도에서 군사적 긴장 관계가 해소되지 않는 한 남북 경협 추진은 현실적으로 분명한 한계를 갖는다는 것을 극명하게 보여준 것이다. 이에 대해 우리 정부는 핵문제와 경협의 연계 정책을 고수함으로써, 단순 물자 교류를 제외한 합작 투자를 포함한 사실상의 남북 경협 추진이 중단되는 소강 상태를 면치 못하게 된 것이다. 이러한 남북 관계의 경색 속에서 남북 교역은 1993년의 경우 전년 대비 7.6% 증가한 1억 8,700만 달러에 그쳤으며, 1994년에는 전년도에 비해 약간 증가한 1억 9,500만 달러에 머물렀다.

남북 경협의 실질적인 추진이 중단된 상황에서도 남북의 경협을 위한 준비 작업은 계속

〈표 3〉 남한의 대북한 교역 추이(통관 기준)

(단위: 천 달러)

연도	반입	반출	계
1989	18,655	69	18,724
1990	12,278	1,187	13,465
1991	105,722	5,547	111,269
1992	162,863	10,563	173,426
1993	178,166	8,425	186,591
1994	176,298	18,248	194,546
1995	222,855	64,435 ¹⁾	287,290
1996. 1~7	98,608	45,235	143,843
누계	975,445	153,709	1,129,154

자료: 통일원, 「남북 교류 협력 동향」, 각호.

주: 1) 대북 쌀지원을 제외한 수치임.

되었다. 우리 정부는 1993년 6월 신경제 5개년계획에서 단계별 남북 경협안을 마련하여, 핵문제가 해결되고 북한의 경협 의지가 뚜렷할 경우 남북 경협을 3단계로 추진할 계획을 수립하였다. 그리고 북한도 나진·선봉지대 개발 계획을 확정하고 외국인 투자 관련법을 대폭 정비하는 등 외자 유치 정책을 추진하고 있으나, 극히 제한된 범위 내에서의 문호 개방을 꾀하고 있다.

결국, 남북 경협은 뿌리 깊은 정치·군사적 대결 구도에 의한 불신으로 순조롭게 이루어지지 못했으며, 한반도의 특수 사정에서 벗어나지 못한 채 정치·군사적 여건과 논리가 경제 논리를 압도하는 결과를 초래하였다.

북한은 90년대에 들어와 지속적인 경제 침체와 과거 우호 협력국들이 대거 상실된 상태에서 체제 유지에 1차적인 목표를 설정할 수 밖에 없는 상황에 처하게 됨으로써 그 목표를

대미 관계의 개선에 두고 있다. 직접적인 대미 협상은 한반도의 민감한 정치·군사적 문제를 전략·전술적으로 다룸으로써 협상의 주도권을 지속적으로 유지하려 하고 있다. 이 같은 상황 하에서 북한은 남한 정부를 배제하는 원칙을 고수하는 입장을 끊임없이 표출하고 있고, 경협과 관련해서도 북한이 남한의 기업과 직접 상대하고자 하고 있다.

이에 반해, 남한은 한반도에서 남한의 위상은 확고한 것이고 북한이 화해와 협력을 바탕으로 하는 대남 정책으로 변화할 경우, 경제 원조를 포함한 경협을 단계적으로 추진하고자 하는 것이다. 지금까지 남북 경협이 돌파구를 찾지 못하고 답보 상태에 머물러 있는 것은, 여전히 체제 대결 구도가 상존하는 상황에서 경협을 통한 돌파구를 상호 찾지 못하는 상황에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

1992년 남북기본합의서가 발효되고 그해 7

월 북한의 부총리가 남한을 방문하여 남북간의 경협이 논의됨으로써, 남북간의 본격적인 경협으로의 진입 여부에 대한 관심이 고조되었으나, 이후 북한의 핵분제를 위시한 경제외적인 변수에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없는 한계를 드러냈다.

현 정부 출범 이후 1993년에 발표된 신경제 5개년계획 가운데 남북경제교류협력 정책을 보면, 북한의 핵분제로 인해 진전되지 않는 남북 경협을 활성화하기 위해 우리 정부는 실질적인 남북경제교류협력의 발전 방향을 모색하고자 하였다. 신경제 5개년계획 가운데 남북 경제 협력 정책의 목표는 상호 신뢰 구축을 통한 경제 협력의 활성화, 이를 위한 제도 및 기반 구축과 남북 경제의 활력 회복 및 북한 주민의 생활 향상을 도모하는 것에 두었다. 이의 추진 방향으로는 첫째, 전체적인 통일 정책과 조화를 유지하면서 남북한 양측의 경제적 실리 확보 둘째, 상호 보완과 호혜의 바탕 위에서 우선 순위에 따라 단계적 교류 협력 추진 셋째, 장기적인 관점에서 일관성있는 경제 협력 추진으로 집약되고 있다.

이러한 목표와 추진 방향 하에서 중점적으로 추진할 과제로는 직교역 전환 및 물자 교류의 확대, 각 분야의 남북 경제 협력 사업의 추진, 과학·기술·환경 분야에서의 다각적 교류 협력 추진, 교통·통신망 연결, 경제 관련 자료의 조사·교환, 국제 무대에서의 남북 경제 협력의 확대, 남북 경제 교류 관련 제도

및 법규의 정비, 남북 경협 및 경제 공동체 형성에 필요한 자원 조달 및 남북한 경제 연구의 체계적 추진 등으로 장단기적인 사업에 걸쳐 총체적으로 협력 방향을 설정한 바 있다.

한편, 북한 핵분제의 타결 직후 우리 정부는 1994년 11월에 대북 투자 상한액을 500만 달러로 확대하는 대북 경협을 위한 1단계 조치를 발표하는 등, 북한의 자세 변화를 통한 남북 경협의 촉진 정책 등을 추진하였으나 남북 경제 관계의 진전은 이루지 못하였다.

또한 1995년 6월 20일에는 남북간 쌀회담의 타결로 남북 대화 재개에 대한 기대가 고조되었으나, 쌀 인도와 관련한 북한의 무성의한 태도로 다시 경색되고 있다. 이에 따라 우리 정부는 현재 “가까운 시일 안에 한반도 내의 화해와 대화를 위한 더 이상의 조치를 취하지 않겠다”는 입장을 취한 바 있고, 따라서 북한의 대남 정책이 별다른 변화를 보이지 않는 현재까지 남북 관계는 경색된 상태에 머물러 있을 것으로 전망된다.

한국·대만의 경제 정책 비교 및 시사점

앞에서는 대만의 對중국 경제 정책 및 한국의 對북한 경제 정책의 흐름에 대하여 살펴보았다. 이후는 한국과 대만의 對북한 및 對중국 경제 정책과 협력 과정에서 나타나는 차이점에 대하여 논의한 다음, 이에 따른 시사점

〈표 4〉 남북 경험 관련 일지

일자	주요 내용
1984. 9. 8	북한 적십자사의 대남 수재 물자 제공 제의에 따라 한국측 물자 인수
1984. 11. 15	제1차 남북경제회담 개최, 쌍방 교역 가능 품목 제시
1988. 7. 7	한국 정부, 남북 관계 특별 선언(7·7선언), 남한측의 일방적인 교역 문호 개방 천명으로 이후 남북간 공식적인 교역이 가능
1988. 10. 7	한국 정부, 간접 교역을 중심으로 한 남북 경제 교류 허용 발표
1989. 1	현대그룹, 금강산 공동 개발 등 남북 경험 사업 발표
1989. 2	효성물산, 남북 직항로(남포-인천)로 북한산 무연탄 도입
1989. 7	코오롱상사, 북한의 대성은행과 최초로 신용장 개설(북한이 최초로 공식 인정한 남북 거래)
1990. 9	삼성물산, 북한산 명태 3천 톤 반입
1991. 1	한국산 원산지 표시 상품 북한에 첫 반출
1991. 4	코오롱상사, 평양에 양말 합작 공장 설립(최초의 남북한 합작 사업)
1991. 7	남한쌀 5천 톤(6만 5,500 가마) 북한과 첫 직교역
1992. 1. 16	대우그룹, 남포공단 건설 합의
1992. 7. 19~25	북한 김달현 부총리 남한 방문, 산업 시찰 및 경험 논의
1992. 10. 6~9	남포공단 조사단 방북
1992. 10. 14	남한 조선노동당 간첩 사건으로 한국 정부, 대북 경험 당분간 중단
1992. 10	북한, 외국인투자법 등 3 개의 대외 개방 경제 관련법 제정
1992. 12. 7	북한, 삼성·력금·대우에 북한의 4차 7개년계획에 참여 요청
1993. 1. 7	쌀 이외에 농산물 남북 교역 첫 성사
1993. 6. 5	한국 정부, 미원그룹의 대북 무한 거래 첫 인정
1994. 3	한국특수선, 중국연변항운공사와 공동으로 부산-청진간 직항로 첫 취항
1994. 4. 19	삼선해운, 부산-청진 정기 직항로 첫 취항
1994. 6. 2	한국 정부, 유엔에서 북핵 관련 대북 제재 경제가 이루어질 경우, 임가공 무역 중단 발표로 인해 우리 기업의 대북 투자 계획 전면 유보
1994. 6. 28	판문점에서 남북공동위 예비 접촉 개최, 7월 25~27일 평양에서 남북한 정상회담 개최 합의
1994. 7. 9	김일성 사망으로 정상회담 무기 연기
1994. 10. 21	북미 핵협상 기본적인 타결 합의
1994. 11	대북 경험 재개 1단계 조치 발표, 대북 투자 상한액 500만 달러 등
1995. 5. 17	한국 정부, 대우 남포공단 사업 승인
1995. 6. 12	북미 핵협상 완전 합의, KEDO참조발전소 합의, 경수로 공급 주 계약자 한전, 북미연락사무소 조기 개설 등
1995. 6. 21	대북 쌀원조, 1차로 5만 톤 무상 제공, 10만 톤은 재회담 후 추후 결정, 쌀 인도 과정에서의 불상사와 우성호 나포 문제로 남북 관계 경색
1995. 7. 6	한국 정부, 대우의 남포공단 관련 기술자 13 명 첫 방북 승인
1996. 8. 15	한국 정부, 북한에 대해 한반도 4자회담 제의
1996. 8. 19	대우 남포공단 대북 합작 회사 민족산업총회사 가동
1996. 9	나진·선봉 투자 포럼 우리측 참석 무산

을 도출하고자 한다.

첫째, 한국과 대만간 경제 정책의 가장 큰 차이점은 양측의 접근 방법에서 나타나고 있다. 대만의 경우, 80년대 중반 이후 민간 기업들은 대만 내의 급격한 임금·지가 상승, 대만 통화의 지속적인 평가 절상, 선진국들의 경기 부진 및 수입 규제 강화 등 국제 경제 여건의 악화 등에 대응하여, 풍부한 저임 노동력, 광대한 저가의 토지 및 자원, 방대한 내수 시장을 보유한 중국과의 경제 협력에 매우 적극적이었다. 대만 정부의 입장에서도 이러한 민간 기업의 요구나 객관적인 경제 여건에 비추어볼 때, 중국과의 경제 교류 확대를 통한 새로운 경제 성장 기회 포착의 필요성을 부정할 수 없기 때문에, 중국의 대외 개방을 대만 경제의 지속적 성장을 위하여 활용한다는 입장을 가지고 있었다.

그러나 다른 한편으로, 대만 정부는 대만 경제의 대륙에 대한 과도한 의존을 방지해야 할 필요성도 느끼고 있었다. 결국, 대만 정부는 대륙과의 경제 교류에 대하여 위와 같이 상충하는 두 정책 목표에 직면하고 있었으며, 결국 적절한 타협을 도모하지 않을 수 없었다. 이에 따라 대만 정부는 민간의 경제적 요구에 융통성있게 대응하는 차원에서 제3국을 통한 간접 형식의 경제 교류를 실질적으로 허용하되, 직교역은 금지하는 정책으로 對중국 경제 정책을 시작하였다.

한국의 경우, 정부는 「한민족공동체통일방

안」에서 화해 협력-남북 연합-통일 국가의 3단계 통일 과정을 상정하고 있다. 이러한 전체적인 태두리 내에서 경제적으로 남북 경제 교류 협력을 발전시켜 민족 경제 공동체를 형성하고 나아가 통일 경제를 실현한다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 한국의 對북한 경제 정책은 경제적 실리에 우선을 두기 보다는 북한의 경제 발전을 지원하고 남북한 상호 이익을 추구해감으로써 북한의 변화와 개방을 유도하는 데 초점을 두고 있다.

즉, 대만의 對중국 경제 정책이 경제적·수동적 입장에서 출발한 것이라면, 한국의 對북한 경제 정책은 정치적·능동적인 성격이 강하다고 할 수 있다.

둘째, 경제 정책이 시작된 시기의 차이이다. 대만의 경우, 중국이 대외 개방 정책을 실시하기 이전까지 정부 정책도 규제 일변도로 실시되었으며, 민간 기업도 정부 정책에 순응하는 자세를 견지했다. 그러나 중국이 대외 개방을 실시하면서 민간 기업은 정부 정책과는 무관하게 홍콩 등 제3국을 경유한 對중국 경제 협력을 활발하게 진행했다. 이러한 현상이 지속되자 대만 정부로서도 민간 기업의 對중국 경제 교류를 더 이상 규제하는 것은 무의미하다고 판단하고, 80년대 중반 이후 對중국 경제 교류에 관한 공식적인 반응을 보이기 시작한 것이다.

남북한 경제 교류는 1988년 한국이 일방적으로 對북한 교역 문호를 개방한다는 이른바

7·7선언이 천명된 후에 시작되었다. 그 이후 최근까지 한국의 민간 기업은 對북한 경제 교류에 있어서 정부 정책에 따르고 있다. 즉, 대만의 對중국 경제 정책은 민간 교류를 후발하는 소극적인 면을 보여왔으나, 한국의 경우에는 정부가 민간을 주도하는 형태로 정책이 채택되고 있다는 것이다.

경제 정책의 직접적인 비교는 아니지만, 경제 협력의 진행 과정에서도 한국과 대만의 비교⁴⁾가 가능하다. 첫째, 경제 교류 협력 형태에서의 비교이다. 한국과 대만의 對북한 및 對중국 경제 교류는 제3국을 경유한 간접(단순) 무역 → 위탁 가공 무역의 형태로 발전한 공통점을 가지고 있다.

위탁 가공은 경영 지배권을 수반하는 직접 투자와는 달리 자본 위험의 발생 가능성이 적기 때문에, 외국 기업의 입장에서는 비교적 손쉽게 진출할 수 있는 장점을 지니고 있다. 대만과 중국(특히, 복건성 및 광둥성)간 경제 협력 관계에는 위탁 가공에 의한 무역이 주요 협력 수단으로 자리잡고 있다. 한국의 경우에도 90년대에 들어서 對북한 위탁 가공 무역이 빠른 속도로 증가하고 있다. 1991년에 약 3만 6,000 달러 정도에 불과하던 것이 1994년에는 2,856만 달러로 급증하였고, 1995년에는 전년도에 비해 65% 늘어난 4,724만 달러의 신장세를 보였다. 1995년 남북 교역에

서 위탁 가공 교역이 차지하는 비중은 승인 기준으로 전체의 15.2%에 이르며, 반입과 반출을 구분하여보면 그 비중은 각각 11.2%와 28.0%로 전체 교역에서 위탁 가공 교역의 비중이 점차 커지고 있다.

즉, 한국과 대만은 對북한 및 對중국 협력 형태에서 비슷한 과정을 거치고 있다고 할 수 있다. 다만, 대만의 경우 위탁 가공 단계를 넘어서서 직접 투자⁵⁾ 단계로 발전한 반면, 한국의 경우 경제적·정치적 요인으로 인해 아직 직접 투자 단계에는 미치지 못하고 있다는 차이점이 있다.

둘째, 비경제적 요인이 경제 협력에 미치는 파장에서 양자간에 뚜렷한 차별성을 보이고 있다. 남북한 및 중·대만간에는 수시로 정치적·군사적 긴장 사태가 발생했다. 중·대만 경제 관계에는 이러한 비경제적 요인이 그다지 중요한 변수로 작용하지 못했으나, 남북 관계에서는 정치적·군사적 갈등이 곧바로 경제 교류를 냉각시키는 요인으로 작용하고 있다. 이는 대만 및 한국의 對중국·對북한 경제 정책에서의 접근 방법 차이와 그 맥을 같이하고 있다.

셋째, 대만의 對중국 교류는 흑자를 보이고 있는 반면, 한국의 對북한 교류는 적자를 보이고 있는 점이다. 이러한 특징을 설명할 수

4) 이러한 비교는 경제 정책에 의해 간접적인 영향을 받고 있다고 할 수 있다.

5) 1995년 대만의 對중국 투자는 3만 1,849 건, 115만 8,528 건(실제 투자 기준)으로 홍콩에 이어 2위를 차지하고 있다.

있는 가장 큰 요인은 중국과 북한간의 구매력 차이이다. 그러나 대만과 한국의 對중국·對북한 경제 정책 자세의 차이에서도 설명이 가능하다. 대만은 중국과의 경제 협력 초창기에 서부터 對중국 수입보다는 수출을 중시하는 정책을 채택해온 반면, 한국은 경제적 실리보다는 교류 확대를 우선적으로 도모한다는 차원에서 對북한 수입을 보다 중요시하는 정책으로 일관하고 있기 때문이다.

한편, 대만의 對중국 협력에서 중요한 정책적 시사점을 찾아볼 수 있다. 첫째, 앞서도 언급한 바와 같이, 대만의 對중국 경제 교류에는 대만 민간 기업의 역할이 가장 중요하게 평가되고 있다. 현재 남북 관계에서 한국 정부는 민간 기업에 대해 '직접 통제의 원칙'을 고수하고 있다. 정치적·군사적 요인으로 인해 단기적으로는 이러한 정책이 불가피하다 하더라도, 향후 남북한 경제 교류 활성화를 위해서는 민간 기업에 대한 간접적인 규제 방식을 개발하여 민간 부문의 대북 경험을 조정해나가야 할 필요가 있다. 민간 기업의 對북한 경제 협력 사업에 대한 의사 결정도 민간 기업의 창조적 노력에 의해 결정될 수 있도록 보다 간접적인 유도 방안을 모색해야 한다. 즉, 정부는 민간 기업에 대하여 관리자나 보호자이기 보다는, 지원자 및 조정자로서의 역할에 중점을 두어야 한다는 것이다.

둘째, 대만 민간 기업의 對중국 진출을 실질적으로 조정·지원하는 매체는 정부가 아

니라 화교 조직이라는 것은 한국에게 시사하는 바가 크다.

현재 해외 거주 한국 동포⁶⁾는 약 520만 명⁷⁾으로 화교·화인, 유태인(1,500만 명), 이탈리아(550만 명), 인도(530만 명)에 이어 5위를 차지하고 있으며, 본국 인구 대비 비율은 약 7.4%로 이스라엘에 이어 두번째의 위치를 점하고 있다. 동포들의 거주 위치는 달라도 국가 장래에 영향을 미칠 수 있는 소중한 인적 자원이라 할 수 있다.

1993년 한국 정부는 한국의 국제 위상 제고와 脫냉전 추세에 부응하여 통일한국시대에 적합한 미래 지향적인 교포 정책을 추진한다는 목표 아래 신교포 정책을 발표하였다. '신교포 정책'의 기본 목표는 교포들이 본국에 정신적 뿌리를 두면서도 거주국 사회의 모범적인 구성원으로 성장하는 '교포의 세계 시민화'를 추구하는 한편, 본국과 거주국간 교류 증진을 위한 교량적 역할을 하도록 지원하는 것이다.

이러한 정책 수립에도 불구하고 아직까지 정부의 정책 실행에는 체계성과 일관성이 결여되어 있다. 현재 해외 동포 정책의 주무부서는 외무부이다. 그러나 실제로는 해외 동포 관련 업무가 교육부, 법무부, 건교부, 통일원

6) 여기서 동포라 함은 한국적 및 현지 국적 보유자 모두를 의미한다.

7) 중국 거주자 200여만 명, 미국 및 일본 거주자 250여만 명, 러시아와 구소련 거주자 50여만 명, 기타 지역 거주자 20여만 명이다.

등 여러 부처에 분산되어 있다. 재외 동포 단체 지원 및 재외 국민 보호 업무는 외무부가, 무역, 투자 등 경제 분야 업무는 통상산업부가, 해외 이주자의 이주비와 국내 재산 처분 대금의 반출 등의 업무는 재정경제원이, 민족 교육 관련 업무는 교육부가, 문화·체육 업무는 문화체육부가, 해외 취업 근로자 관리는 노동부가, 외국 시민권자의 국내 부동산 처분 업무 관리는 건설교통부가, 국적 재취득과 출입국 문제는 법무부가, 교포의 국내 거류 관리는 내무부가, 재외 국민 북한 방문 관계는 통일원이 담당하고 있다. 이러한 업무 분산은 해외 동포 정책의 종합적이고 체계적인 수행을 저해하는 가장 큰 장애 요인으로 지적되고 있다.

이러한 문제점을 해결하고 해외 동포 네트워크를 원활히 추진하기 위해서는 해외 동포 업무를 전담하는 기구의 신설이 필요하다. 즉, 해외 동포의 인적 자원을 관리하고 이들의 역량과 잠재력을 조직화시키기 위해서는 '한민족 네트워크(가칭)'의 형성이 필요하며, 이를 위한 구체적인 조치로서는 전담 기구의 설립을 통해 체계적이고 일관성있는 해외 동포 업무가 선행되어야 한다는 것이다. '한민족 네트워크'의 형성은 남북한 경제 협력에도 크게 기여할 수 있을 것이다. **㉔**

참고 문헌

- 국가안전기획부, 「전세계 화교의 경제 활동 실태」, 1995.
- 김시중, 「대만 기업 중국 투자의 현황과 파급 효과」, 대외경제정책연구원, 1993.
- 김화섭, 「동북아시아경제권」, 산업연구원, 1992.
- , 「동북아시아 중화경제권의 대두와 한국 경제(가칭)」, 산업연구원, 근간.
- 이문봉, 「동남아 화교 기업」, 길벗, 1994.
- 이민형, 「중국·대만간 통일 정책과 경제 협력 전망」, 산업연구원, 1991.
- 이상직·최신림, 「남북한 경제 통합의 추진 방향」, 산업연구원, 1993.
- 이상직·최신림·이석기, 「북한 경제 전망과 남북 경험」, 산업연구원, 1995.
- 李非, “臺灣對外貿易模式的轉變”, 「國際貿易」, 北京: 對外貿易經濟合作部, 1994. 4.
- 黃枝蓮, 「中國走向二十一世紀-中國跨越世紀發展策略的探索-」, 香港, 1992.
- 渡邊利夫, 「華南經濟-中國改革·開放の最前線」, 東京: 勁草書房, 1993.
- 遊 仲勳 外, 「華僑·華人經濟圈の動態分析-ミクロ分析」, 北九州: 國際東アジア研究センター, 1993.
- 丸山伸郎 外, 「華南經濟圈 開かれた地域主義」, 東京: アジア經濟研究所, 1992.