



대만·중국간 경제 교류와 남북 경협

고정식 / 배재대 중국학과 교수

탈북 이주민 사회 적용 교육의 현황과 개선 방향

이상만 / 중앙대 경제학과 교수, 중앙대 민족통일연구소 소장

북한의 대외 협상 자세와 시사점: 페리 권고안과 미사일 문제를 중심으로

윤덕민 / 외교안보연구원 교수

대만·중국간 경제 교류와 남북 경험

고정식 / 배재대 중국학과 교수

대만과 중국의 성공적인 경제 교류는 정경 분리 원칙에 입각하여 정치적 대립 관계에 있는 서로 다른 경제체제간에 이루어졌다는 측면에서, 남북한 경제 협력에 시사하는 바가 매우 크다. 양안간의 정치·경제적 구조는 남북한과 매우 유사한 특징을 많이 지니고 있기 때문이다. 특히, 경제 발전 단계, 부존 자원, 생산 요소 차이 등에서 오는 경제적 보완성, 서로 다른 경제체제간의 경제적 교류, 통일의 주도권을 둘러싼 정치적 대립 등의 측면에서 상당히 유사한 면을 많이 가지고 있다. 또한 양안간의 경제 교류가 무엇보다도 정경 분리 원칙에 의하여 추진되었다는 점이, 남북 경험을 더욱 본격적으로 추진하고자 하는 우리 정부나 기업들로 하여금 많은 관심을 갖게 한다. 먼저 양안간 경제 교류를 촉진시킨 필요 충분 조건 측면에서 남북 경험에 주는 시사점이다. 양안간의 경제 교류 확대를 촉진시킨 경제적 보완성을 정리해보면 양안간 경제 발전 및 상대 비용의 차이, 중국 내수 시장의 급성장, 환경 보호 비용의 증대, 우회 수출 경로로의 활용, 중국의 선진 자본 도입의 적극성 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 경제적 보완성에 의한 양안간 경제 교류 확대는 다음과 같은 중요한 요소들이 충족되었기 때문에 가능해졌다고 볼 수 있다. 하나는 중국의 경제 개혁과 대외 개방 정책의 적극적인 추진에 따른 시장화의 진전으로 경제 논리를 정치 논리와 분리할 수 있는 영역이 커졌다는 것이며, 또 하나는 양안간 경제 교류의 중개지로서의 홍콩의 존재이다. 그러나 남북간에는 정경 분리에 의한 남북 경험의 확대를 위한 필요 충분 조건이 대만·중국간의 여건에 비해 미흡한 점이 있다. 하나는 북한의 경제 개혁과 대외 개방의 폭과 속도가 중국에 비하여 현저히 떨어진다는 사실이다. 이는 경제적 측면에서의 남북간의 경제 교류 동기를 매우 저하시키는 것이다. 북한의 경제 개혁 지연과 대외 개방폭의 제한은 남북간 경제적 상대 비용 및 경제 발전 단계의 차이에서 오는 보완성, 내수 시장의 진출 여부, 우회 수출 경로로의 활용 등 모든 경제적 동기를 감소시키는 결과를 낳고 있다. 다른 하나는 남북간 경제 교류에 있어서의 홍콩과 같은 중개 지역의 부재이다. 홍콩과 같은 중개 지역 내지 완충 지역의 부재는 남북간 이질 체제의 부딪침을 중화시킬 수 없게 함으로써, 상호간의 불신에서 오는 갈등을 해소할 수 있는 영역이 좁아진다. 나아가 이러한 갈등은 곧바로 정치 영역으로 비화되어 경제 교류가 정치 영역에 크게 제약받는 형태로 나타나게 된다. 또한 북한의 남한 당국 접촉 회피와 남북 경험의 정경 분리 요구에 전략적으로 대응할 수 없다. 홍콩의 존재는 대만의 3不政策에 대한 하나의 우회적인 해결 방안이 될 수 있었던 데 반하여, 남북간에는 북한의 요구에 우회적으로 대응할 수 있는 방안 마련이 그만큼 용이하지 않다. 종합적으로, 기업의 경제적 이익을 도모하면서도 평화와 안정이라는 정치적 이익도 얻어낼 수 있는 대만·중국간의 윈윈식 정경 분리 원칙은 남북 경험에 내재되어 있는 비경제적인 요소들을 고려해볼 때, 한반도에서 그대로 적용되기 어렵다고 판단된다. 따라서 정경 분리 원칙에 의해 대북 경험 사업이 추진될 경우, 북한 정치체제의 경직성과 취약성으로 인해 나타날 수 있는 각종 변수에 대한 보완책이 마련되어야 할 것이다.

머리말

국민의 정부가 들어선 이후 정경 분리 원칙에 의하여 추진되어오던 남북 경협이 어려운 시기를 맞이하고 있다. 특히, 금강산 관광으로 정부의 대북 경협 사업 추진에 상당한 진전이 있는 듯 하였으나, 최근 남한 관광객에 대한 억류 사건으로 인하여 새로운 국면을 맞이하고 있다. 북한의 관광객 억류 사건으로 인하여 남북 경협 추진과 금강산 관광 사업의 일단이 유보되는 사태가 장기화될 가능성도 제기되고 있다.

그러나 남북한 당국 모두 남북 경협 필요성을 느끼고 있기 때문에, 전향적인 차원에서 조만간 어떤 형태로든지 타결될 것으로 전망되고 있다. 하지만, 현재의 위기 국면을 단기적인 협상 전략에 따라서 타개할 수는 있으나, 정치 영역이 경제 영역에 미치는 영향을 극복할 수 있는 대안이 마련되지 않는 상황에서 남북 경협이 계속될 경우 동일한 사안의 재발 가능성이 항상 존재하며, 그때마다 남한 당국과 해당 기업은 곤혹을 치러야 할 것이다.

본 고에서는 정경 분리 원칙에 의하여 추진되는 남북 경협을 대만과 중국의 경제 교류 협력 측면에서 검토해보고자 하였다. 대만과 중국은 남북한 관계와 마찬가지로 통일을 둘러싼 첨예한 정치적 이해 관계에도 불

구하고, 정치와 경제를 분리시키는 정책을 통하여 성공적으로 경제 협력을 추진해오고 있다. 따라서 대만과 중국의 경제 협력이 성공적으로 이루어지게 된 제반 조건에 대한 검토는 남북 경협의 성격과 제반 제약 조건을 객관적으로 파악할 수 있게 해주며, 현재의 남북 경제 교류 협력을 성공적으로 추진시키기 위하여 충족되어야 하는 제반 조건들에 대해서도 많은 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다.

대만·중국간 경제 교류의 특징

대만의 간접 경제 교류 방식만의 허용

대만은 중국의 對대만 정책에 대항하여 중국의 무력 사용 포기를 요구하면서, 불접촉·불교섭·불담판의 3不政策을 고수하는 가운데 중국과의 실리적인 경제 교류를 추구해왔다. 즉, 중국의 무력에 의한 흡수 통일이 구체화되어 대만을 위협하지 않는 선에서 민간의 대륙 경제 교류 요구 증대와 중국과의 경제 교류를 통한 실리 확보라는 측면을 무시할 수 없었기 때문에, 중국과의 교류 확대를 간접적으로 허용하는 정책을 추진해왔다.

대만의 對중국 상품 교류는 「대만과 중국의 인민관계조례」 제35조에 따라서 1993년 대만 정부가 공포한 대만과 중국간 무역을

허가하는 법규에 따르도록 하였다.¹⁾ 「대만과 중국의 인민관계조례」 제35조는 중국과 경제 교류를 추진하는 대만인, 법인, 단체 등, 모든 대만의 개인이나 기구는 중앙정부의 공식적인 허가없이 대륙에 대한 투자나 기술 합작을 할 수 없도록 규정하고 있다. 同법규에 의하여 마련된 대만과 중국간의 무역을 허가하는 법규에서는 양안간 교역은 반드시 간접 무역으로 이루어져야 함을 규정하고, 대륙 왕래 상품도 제3지역을 경유하여 운송되어야 한다고 정해놓고 있다.²⁾

대만의 對중국 자본 및 기술 교류는 「대만 지구와 대륙지구인민관계조례」 제35조에 의거하여 공포된 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(1993. 3)」과 「大陸地區產業技術引進許可辦法(1993. 5)」 등에 따르도록 하였다. 먼저 대륙에 대한 투자 및 기술합작허가법에서는 대륙 투자는 반드시 간접 투자만 허가하며, 제3지역에 설립된 기업이 대륙에 투자하는 경우 100만 달러를 넘지 못하도록 규정하였다. 동시에 대륙 지역에 대한 투자와 기술 합작 업종 및 경영 항목은 허가 업종, 금지 업종, 심사후 허가 업종 등으로 분류하여 해당 기관이 공고한다고 규정하였다.³⁾

同법규들에 근거하여 1996년말 현재 투자 및 기술 합작 품목으로 결정된 내용은 다음과 같다. 농업과 관련 허가 품목 222 개, 금지류 8 개, 제조업 허가 품목 4,444 개, 금지 품목 299 개, 서비스업 허가 품목 20 종류, 금지 품목 4 종류가 있다. 종합적으로 볼 때, 해당 정부 기관이 대륙 투자로 허가한 것은 총 1만 1,392 건에 약 60억 달러에 이르고 있다.⁴⁾

중국의 적극적 경제 교류 확대 정책

중국은 경제 개혁과 대외 개방을 통한 체제 전환과 경제 성장 추구 정책이 대만과의 인적·물적 교류의 확대를 통하여 대만을 흡수 통일하려고 하는 對대만 통일 정책에 부합됨에 따라, 적극적으로 대만과의 경제 교류를 추진해왔다. 즉, 무역을 통한 이익과 투자 유치를 통하여 대만의 자본·기술·경영 노하우 등을 도입하고 고용 창출을 이룩하는 것과 같은 경제적 실리를 획득함과 동시에, 대만의 대륙 경제 의존도를 제고시켜 궁극적인 중국 주도의 통일을 이룩하겠다는 것이다.

1) 「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」 참조.

2) 「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」 제5조 참조.

3) 「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法(1993. 3)」 제7조 참조.

4) 中華民國經濟部(1988), 「兩岸經貿關係發展之探討」, p. 3.

중국의 對대만 경제 교류 확대 조치는 다양한 내용으로 구체화되어 추진되어왔다. 중국은 1978년 복건성의 廈門을 대만 기업 투자 유치를 위한 경제특구로 지정한 데 이어, 1983년 4월에는 대만 동포의 경제특구 투자에 대한 3개 항의 우대 조치를 발표하였다. 그러나 이는 대만 정부의 무시로 인하여 상징적인 조치 수준으로 끝났다고 볼 수 있다.

이후 중국의 국무원은 1988년 7월 「臺灣同胞投資獎勵規定」을 발표하여 공식적으로 대만 기업의 투자를 유치하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이러한 조치는 대만 정부가 대만인의 대륙 방문을 허용하고 외환 통제를 크게 자유화한 1987년 이후였기 때문에 상당한 가시적인 효과를 가져오기 시작하였다. 또한 지방정부도 중앙정부와 별도로 지방세 및 토지 사용료를 감면하거나 대만기업투자구를 설치하여 대만 기업 우대 조치를 제공하였다.

이후에도 중국 정부는 대만 기업의 對중국 투자를 더욱 본격화할 수 있도록 제도적 장치를 강구해왔다. 중국 정부는 대만의 중국에 대한 투자를 적극적으로 유치·보호하기 위하여, 「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法實施細則」을 마련하였다.⁵⁾ 同실시세칙에는 대만의 對중국 투자 형식, 재투자 형식,

대만 기업들에 대한 세금 징수, 대만 기업들의 경영 관리 자주권, 분쟁시 중재 협상, 대만 기업 양도와 이전 및 권한 승계 등에 대하여 구체적으로 명시하였다.

중국의 경제 개혁 추진으로 인한 시장화의 진전과 내수 시장의 확대와 함께 對대만 경제 교류의 적극적인 추진은 대만·중국간 경제 교류가 경제적 논리에 의해서 성공적으로 이루어지도록 하는 데 커다란 역할을 담당하였다.

半官半民 조직에 의한 경험 추진

대만과 중국간의 경제 교류를 확대시키기 위하여 양측이 취한 조치들의 내용을 보면, 대만 및 중국 정부의 공식적인 협정이나 합의를 통해서 이루어진 것이 없다는 것이 특징적이다. 단지, 대만과 중국의 경제 사회 교류상 발생하는 제반 문제와 사항들을 협의하고 상호 조정하는 기구로서 1991년부터 대만 측은 海峽交流基金會를, 중국측은 海峽兩岸關係協會를 설립하여 운영해왔다. 그러나 이 기구들이 실질적으로 양안 정부의 입장을 그대로 대변하고 있고 양안 경제 교류 관련 정책을 실무적으로 집행하는 기구라는 측면에서 본다면, 형식 상의 민간 기구일 뿐 정부

5) 「文匯報」, 1996. 6.17.

기구나 다름없다고 볼 수 있다. 이러한 형식의 민간 기구를 통하여 양안의 경제 교류를 조정하고 협의하는 것은 대만 정부의 중국 불접촉과 같은 3不政策때문이라고 볼 수 있다.

양안 경제 교류와 관련된 양안간 협상이나 제도화 과정에서 대만의 海峽交流基金會와 중국의 海峽兩岸關係協會가 실무적으로 핵심 기구가 되고 있다는 것은 양 기구의 협상 내용에서 잘 드러나고 있다. 양 기구는 공증 문서의 승인 여부와 등기 우편물 조회 및 보상에 관한 회담을 1992년 3월부터 1993년 3월까지의 기간에 세 차례나 가졌다. 뿐만 아니라, 대만 기업에 대한 투자 보장 문제와 지적재산권 보호 등에 대한 협의를 지속해왔다.⁶⁾ 나아가 양안간 사회 교류와 관련된 사항, 즉 어업 분규 문제, 사법 기구간의 상호 협조, 각종 범죄 활동 등에 대해서도 동기구들이 협상 의제로 다루어왔다. 물론 이러한 양 기구의 경제 관련 의제 협상은 중국 정부가 대만 기업에 대한 투자 보장을 전제로, 대만의 전면적인 3통 실현을 요구하였기 때문에 실질적인 합의에 도달하지는 못하고 있다. 그러나 실질적으로 양 정부의 경제 교류와 관련된 의제가 동기구를 통해서 협의되고 진행되어왔다는 사실은, 대만 정부의 對중국

기본 정책으로 인하여 海峽交流基金會의 역할이 그만큼 컸다는 것을 의미하는 것이다.

대만의 일방적 무역 흑자 구조

대만과 중국의 무역 규모는 양안 경제 교류가 활성화되기 시작한 1989년 이후 더욱 빠른 속도로 확대되어왔다. 양안간 무역 규모는 1991년 86억 달러 수준이었으나, 1997년에는 263억 달러로 확대되어 약 3 배 정도 급증하였다. 1991~97년 기간 동안 양안간의 총교역 규모는 약 1,285억 달러에 달하였다. 이처럼 양안간의 교역 규모는 90년대 들어오면서 비약적으로 증가하였다. 이는 대만의 직교역 금지 조치 아래서 홍콩을 경유하는 간접 교역 형태로 이루어졌다는 사실을 감안해볼 때 놀라운 기록이다.

또한 간접 교역을 통하여 대만은 중국으로부터 대규모의 무역 흑자를 실현하였는데, 대만측의 무역 흑자는 1995년 163억 달러, 1996년 176억 달러, 1997년 185억 달러 규모에 달하고 있다. 이러한 대만의 무역 흑자는 양안 경제 교류에서 대만의 경제적 이익이 중국보다 훨씬 크다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 대만의 무역 흑자는 대만의 중국에 대한 수입 금지 조치에 기인된 바 크다.

6) 行政院大陸委員會(1998), 「兩岸大事記(1912. 1~1998. 4)」.

즉, 대만 수입 제품의 1/3 가량이 수입 금지 품목으로 묶여 있다. 그러나 1996년부터는 대만이 수입 네거티브 품목에 대한 통제를 폐지함으로써, 수입 금지 품목의 약 2/3 가량이 수입 가능하게 되었다.⁷⁾ 이러한 수입 자유화 조치는 장기적으로 양안간의 무역 불균형을 회복하는 데 상당히 도움을 주리라고 전망된다.

양안간의 무역 불균형으로 중국이 커다란 무역 손실을 감수하면서도 이에 대한 대응 조치를 취하지는 않았다. 이는 무역 교류의 확대와 이를 통한 대만 경제의 중국 경제 의존도의 제고, 나아가 경제를 통한 대만의 흡수 통일을 목적으로 하는 정치적인 최종 목표를 달성하기 위한 의도로 풀이되고 있다.

홍콩의 중개 역할과 활용

대만 정부가 對중국 경제 교류에 있어서 직접 투자, 직접 교역, 직접 통항의 직거래를 금지시키고 있기 때문에, 양안 경제 교류는 제3국을 거쳐서 이루어진다. 이러한 대만 정부의 對中 경제 교류 방침은 양안간의 경제 교류에 있어서 홍콩의 역할을 매우 중요하게 만들었다. 즉, 홍콩은 대만이 중국 친척 방문과 대만 기업의 간접 교역을 허용한 1988년

부터 양안 경제 교류의 중개 기지로서 중요시되었다.

대만과 홍콩의 교역액은 1996년 200억 달러 수준에 이르러 대만은 홍콩의 4대 교역국·3대 수입국·7대 수출국이 되면서 서로 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 대만과 홍콩간의 교역액 가운데 56.3%인 113억 달러는 중국과 대만간의 재수출이며, 이의 연평균 증가율은 23.8%로서 홍콩·대만간의 전체 무역 증가율 15.4%를 상회하고 있다. 현재 중국과 무역 거래를 하는 대만 기업 가운데 38%가 홍콩에서 주문을 받고 있으며, 약 50%가 홍콩에서 중개 업무를, 20%가 홍콩에서 자금 조달을 하고 있는 것으로 알려지고 있다.

홍콩은 중국에 대해서도 매우 중요한 경제적 역할을 담당하고 있다. 홍콩의 무역은 중국이 개혁·개방을 시작한 80년대 들어 중국의 수출 창구와 세계 각국의 對중국 통상 관문 역할을 하면서 급신장하였다. 홍콩과 중국과의 무역은 1985년 이후 연평균 21.9%씩 성장하였다. 홍콩의 對중국 무역 규모는 1996년말 현재 1,357억 달러로 홍콩 총무역의 36%를 차지하고 있다. 홍콩이 처리하는 재수출 가운데 중국산이 58%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.⁸⁾

7) *China Business Review*(1997. 3.1), "Setting Sail Across The Strait," pp. 21~22.

8) 김원태(1997), "중화경제권의 평창(홍콩 반환)", 『삼성경제』, 삼성경제연구소.

또한 홍콩은 중국의 최대 투자 파트너이다. 중국이 도입한 전체 외국인 투자의 약 57.4%가 홍콩 자본으로 이루어져 있다.⁹⁾ 이러한 홍콩의 對중국 투자는 중국의 수출 증대에도 획기적으로 기여하고 있을 뿐만 아니라, 중국이 필요로 하는 자본 및 기술의 유입, 기업 경영 노하우의 제공, 기업 경영의 국제화 등에 크게 공헌하였으며, 중국의 고용 창출에도 커다란 역할을 담당하였다.

남북 경협에 주는 시사점

경제적 상호 보완성과 남북 경협

현재 중국·대만·홍콩은 이질적인 경제 체제를 유지하고 있음에도 불구하고 경제 교류를 통하여 빠르게 통합되어나가고 있다. 이들 지역의 경제 교류는 80년대 후반부터 본격화되기 시작하였는데, 90년대 들어오면서 가속화되어 경제적 통합이 급속히 진행되고 있는 중이다.¹⁰⁾ 이들 지역에서의 생산 요소의 활발한 이동과 경제적 통합의 급진전은

그만큼 이들 지역 내에 이질적인 요소, 즉 경제체제 상의 커다란 상이성에도 불구하고 이것을 극복할 수 있는 상호간 경제적 보완성이 크다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 경제적 상호 보완성은 기본적으로 대만과 중국·홍콩이 지니고 있는 부존 자원, 생산 요소, 그리고 경제 발전 단계 등의 차이에 근거한다고 볼 수 있다.

대만·홍콩·중국의 경제적 상호 보완성으로 말미암아 경제 통합을 촉진하는 요소들을 구체적으로 보면 다음을 들 수 있다.¹¹⁾

첫째, 토지·설비·노동·세금·자본·경영 노하우의 상대적 비용 차이가 이들 지역의 경제적 상호 의존성을 높일 수 있는 요소로 작용한다.

둘째, 동질적인 문화도 이들 지역의 경제 통합 촉진에 중요한 요소로 작용한다. 즉, 지역 방언, 풍습, 습관, 가치체계 등의 측면에서 홍콩·마카오는 광둥성과, 대만은 복건성과 매우 유사하기 때문에, 이들 지역 기업들의 사업적 유대를 강화하는 데 유리하다.

셋째, 중국의 내수 시장에 대한 진출도 중

9) 「中國對外經濟貿易年鑑」, 각년호.

10) Robert A. Scalapino는 이들 지역의 경제 통합 현상을 '자연경제지역(Natural Economic Territories)' 이라는 용어로 설명하고 있다. 이는 경제 동력의 방향성이 여러 지역에 분산되어 있는 자원과 노동력, 기술과 자본을 한곳으로 집중시켜 새로운 구조물을 구축하게 되는 것을 의미하고 있다(Jue Stanton(Summer 1994), "Economic integration of South China and its implications for U.S. - China relations," *Asian Affairs: An American Review*, vol.21, Iss.2, p. 108, 20p.

11) 미국의 Henry Luce Foundation의 도움을 받아서 美 의회에서 파견한 학자들이 조사한 보고에 근거한 자료들이다(Jue Stanton(Summer 1994), *ibid.*, pp. 115~126).

요한 요소로 작용하고 있다. 90년대 들어오면서 외국 기업들의 對中 투자가 2단계에 접어들었다고 볼 수 있다. 이것은 중고급품 상품과 고부가가치 상품을 생산하는 기업들이 중국내 생산후 외국으로의 수출뿐만 아니라 내수 시장을 겨냥해서 對中 투자를 시도하고 있다는 사실이다.

넷째, 홍콩 및 대만 기업들이 중국에 공장을 이전하는 데 있어서 환경도 중요한 요소로 작용하고 있다. 홍콩과 대만에 있어서 공장 증설 및 설립과 관련되어 제정되어 있는 엄격한 법률과 제도적 장치들은 관련 기업들을 중국으로 이전하게 만드는 요소로 작용하고 있다.

다섯째, 홍콩·대만의 대규모 대미 무역 흑자 기록은 중국으로의 공장 이전을 촉진시키고 있다. 해당 업종에 있어서 미국의 무역 압력이 이들 국가들의 공장을 중국이나 베트남 등지로 이전하도록 촉진시키는 작용을 하고 있다.

여섯째, 북경 정부의 정치적 의도도 이들 지역의 경제적 통합을 가속화시키는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 중국 당국은 중국·대만·홍콩의 경제적 의존성을 높여서 '하나의 중국, 두 개의 체제'라는 통일 방침을 실현시키고자 하고 있다.

대만과 중국간의 경제 교류 협력을 촉진시킨 경제적 상호 보완성의 요인들은 남북한

경제 교류 협력을 촉진시키는 요인으로 동일하게 작용할 수 있다. 즉, 경제 발전 단계의 차이에서 오는 토지·설비·노동·세금·자본의 상대적 비용의 차이, 동질적인 문화와 언어, 환경 보호의 증대, 우회 수출 경로의 활용 등의 요인들은 남북 경제 협력을 촉진시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

그러나 중국의 내수 시장 진출에 대한 동기와 북경 정부의 정치적 의도 등과 같은 요인들은 남북한 경제 협력에 있어서 상호 보완적 요인으로 작용할 수 없는 내용들이다. 이는 북한의 경우 마이너스 경제 성장으로 인하여 내수 시장이 협소하고, 남북한 경제력 격차의 확대에 의하여 적극적 경제 협력의 확대를 통한 정치적 목표 추구가 쉽지 않기 때문이다. 이러한 측면에서 남북한간 경제적 상호 보완성에 근거한 경제 협력은 대만·중국간의 그것보다 성과가 크지 않을 것으로 평가할 수 있다.

정경 분리 가능성과 남북 경험

경제적 상호 보완성에 의한 양안간 경제 교류 확대도 중국의 경제 개혁과 대외 개방 추진으로 인한 시장화의 진전이 있었기 때문에 가능하였다. 이 점은 대만과 중국의 경제적 상호 보완성에 따른 경제 교류가 본격화된 시점을 고려해보면 분명해진다. 양안간의

경제 교류는 1989년부터 본격화되었다고 보아야 할 것이다. 이는 양안 경제 교류의 2단계에 해당되는 시기이다. 이때 중국은 경제 개혁과 대외 개방이 상당 수준까지 진전되고 있었던 시기였다. 경제 개혁 측면에서는 기업 개혁, 가격 개혁, 거시경제관리체제 개혁 등이 상당 수준 진척되었다.¹²⁾ 대외 개방 측면에서는 경제특구가 수출가공구 성격에서 체제 실험적 성격으로 변화되었으며, 경제특구의 성과를 토대로 대외 개방 지역이 연해 도시 전체로 확대되는 과정에 있었다.¹³⁾ 이미 외국인 투자 유치도 계약액 기준 279억 달러, 실행액 기준 118억 달러 수준에 도달한 상태였다. 무역 측면에서도 대외 교역량이 1988년말 현재 1,027억 달러 수준까지 도달해 있었다. 이러한 배경에서 양안간 경제 교류가 본격화되었다는 사실이다.¹⁴⁾

대외 개방의 성과는 중국 경제의 국제 시장과의 연계성이 심화되었음을 보여주는 것이다. 이는 국제 경쟁력과 관계없이 정치적·비경제적 논리로 움직여지던 중국 경제가 국제 시장에서 통용되는 국제 관례에 부합하는 경제 논리로 전환되어감을 의미하는 것이다. 또한 비교우위론에 입각한 생산 요

소의 이동이 중국 경제 내에서 매우 활발하게 이루어지고 있음을 의미하는 것이다.

중국의 경제 개혁과 대외 개방의 성과는 다음과 같은 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 경제 논리에 의해서 움직여지는 영역이 매우 넓어졌다. 따라서 정경 분리가 적용될 수 있는 영역이 커졌음을 의미한다.

둘째, 정부의 경제에 대한 간섭이 축소되어 기업이 활동할 수 있는 영역이 확대되었다. 이는 외국 기업에 있어서도 마찬가지로 적용된다.

셋째, 정치 영역과 분리된 경제 영역이 확보됨으로써 경제에 대한 정치 권력의 유연성이 제고되었다. 또한 체제의 경직성이 크게 완화되었다.

넷째, 국제 시장에서 통용되는 규범과 법질서, 경쟁 질서와 경쟁 기준이 중국 내에서도 광범위하게 통용될 수 있게 되었다. 다섯째, 중국 정부가 외국인 투자 활동 영역에 직접적으로 개입할 수 있는 여지가 축소되었다. 따라서 특정 국가의 중국에 대한 투자의 위험성이 매우 낮아졌다.

대만 기업의 중국 진출을 통한 양안 경제

12) 중국의 경제 개혁 추진 단계를 가격 자유화를 통한 시장화의 진전 측면에서 볼 때, 1단계(1978~84), 2단계(1985~89), 3단계(1990~92), 4단계(1993~현재)로 분류할 수 있는데, 이미 양안 경제 교류가 확대되기 시작하는 시점은 중국 경제 개혁의 2단계가 완료되는 시점이었다(고정식(1997), 「중국의 가격 개혁과 시장화의 진전」, 산업연구원, pp. 20~23).

13) 박정동(1993), 「북한의 경제특구(중국과의 비교)」, 한국개발연구원, pp. 35~47.

14) 「中國統計年鑑」, 각년호.

교류의 확대는 이러한 중국의 경제 개혁과 대외 개방의 추진에 따라, 경제 논리에 의해서 움직여지는 영역이 확장됨에 따라서 가능했다고 볼 수 있다. 양안간의 경제 교류가 본격화되기 시작한 1990년 이후는 이미 중국 경제의 시장화 진전 정도가 농산품 51.6%, 소비재 53%, 생산재 36.4% 수준에 이르러 시장 기구에 대한 실험이 성공을 거두고 있던 단계였다. 또한 외국인 투자도 계약 기준 총 2만 9,000 건 투자에 403억 6,100만 달러에 달해, 대만 기업의 중국 투자만이 특별히 정치적 위험성을 겪을 가능성이 매우 낮아진 상태였다.

반면, 남한 기업의 경우는 북한의 경제 개혁과 대외 개방이 매우 낮은 수준에 있는 상태이다. 따라서 남한 기업이 북한에 진출함으로써, 향후 북한체제가 겪게 되는 체제 개혁과 대외 개방의 시행 착오 비용을 대신 치러야 하는 위험성을 안고 있다. 이는 북한체제의 취약성으로 말미암아 북한의 경제 개혁 방향과 내용·방법이 불확실한 상태에서 여타 국가의 기업들보다 앞서 북한에 본격적으로 진출할 경우, 북한체제가 지닌 불확실성의 비용을 남한 기업들이 대신 지불해야 함

을 의미한다.¹⁵⁾ 동시에 이는 남북 경험에 있어서 정경 분리 원칙을 적용할 수 있는 범위가 매우 좁다는 것을 의미한다.

우회적 경제 협력 통로와 남북 경험

양안간의 경제 교류를 촉진시킨 필요 충분 조건 측면에서 보면, 남북 경험의 확대를 위한 필요 충분 조건에는 미비된 사항이 매우 많다. 그 가운데 하나는 남북간 경제 교류에 있어서의 홍콩과 같은 중개 지역의 부재이다.¹⁶⁾ 양안간의 경제 교류에서 홍콩은 매우 중요한 역할을 담당하였다. 홍콩은 중국의 개혁·개방 과정에 있어서 외국인 투자의 중국 유입 유도, 중국 투자의 노하우와 정보의 축적, 이질적 체제에서의 교역과 투자 방법 학습, 중국의 자본주의 학습, 중국이 필요로 하는 자본 및 기술의 제공, 자본주의 기업 노하우의 제공, 기업 경영의 국제화, 중국 수출입품의 대리점 역할, 중국 생산 제품의 국제 시장 마케팅, 중국측 합작 대상 기업의 물색, 자금 및 마케팅 서비스 지원 등의 다양한 역할을 담당해왔다고 볼 수 있다. 따라서 중국과 대만은 홍콩의 역할을 충분히 활용하였으

15) 중국에 비하여 북한의 경제 개혁과 관련된 체제의 취약성에 대해서는 박제훈(1995), "통일과 남북한 경제의 체제 전환", 「남북한의 경제체제와 통합」, 박영사, pp. 42~43 참조.

16) 현재 남북한간의 교역도 홍콩을 중개지로 하여 이루어지는 경우가 가장 많다. 그 다음이 싱가포르, 일본, 중국 등의 순으로 나타나고 있는데, 이들 지역들이 양안간의 경제 교류에 있어서 홍콩이 수행했던 역할과 기능을 담당하는 것은 불가능하다(대한무역투자진흥공사(1997. 9), 「북한뉴스레터」, p. 34).

며, 홍콩 또한 양안간의 경제 교류를 촉진시키는 중개 지역의 역할을 충분히 해냄으로써 경제적 실익을 얻었다.

홍콩을 경유하는 양안간 교역 규모는 1980년 3억 1100만 달러에서 양안 교류가 정식으로 시작되던 해인 1987년 15억 달러로 증가하고, 이후 양안 경제 교류가 본격화됨에 따라서 1996년 113억 달러 수준으로 급증하였다.¹⁷⁾ 홍콩을 경유하는 양안간 무역은 1980~95년 기간중 약 3,500% 증가하였다.

양안 경제 교류에 있어서 홍콩의 존재는 다음과 같은 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 양안 경제 교류에 있어서 대만과 중국의 정치적 대립과 긴장 관계가 경제 교류에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 역할을 담당하였다. 이는 양안 경제 교류가 경제 논리에 의해서만 움직여질 수 있도록 유도하는 역할을 하였음을 의미한다.

둘째, 대만의 간접 교역·간접 투자·간접 통항의 對中 경제 교류 제약 조건을 극복할 수 있는 발판이 되어주고 있다. 즉, 간접 교역·간접 투자의 효과를 극대화시켜주는 역할을 담당하였다.

셋째, 중국과 대만의 서로 다른 이질체제가 직접적으로 충돌하는 것을 중화시켜주는 역할을 담당하였다.

넷째, 양안간의 서로 다른 이질체제가 효율적인 상거래를 할 수 있는 방법에 대한 종합적인 정보를 제공함으로써, 경제 영역에서의 갈등과 적대감·불신을 최소화시켰다.

다섯째, 홍콩의 대중 투자 확대와 재수출의 경험 노하우는 대만 기업의 대중 진출에 중요한 정보를 제공하였다.

홍콩과 같은 중개 지역 내지 완충 지역의 부재는 남북간 이질체제의 부딪침을 중화시킬 수 없게 함으로써, 상호간의 불신에서 오는 갈등을 해소할 수 있는 영역이 좁아진다. 나아가 이러한 갈등은 곧바로 정치 영역으로 비화되어 경제 교류가 정치 영역에 크게 제약받는 형태로 나타나게 된다. 또한 북한의 남한 당국 접촉 회피와 남북 경협외의 정경 분리 요구에 전략적으로 대응할 수 없다. 홍콩의 존재는 대만의 3不政策에 대한 하나의 우회적인 해결 방안이 될 수 있었던 데 반하여, 남북한간에는 북한의 요구에 우회적으로 대응할 수 있는 방안 마련이 그만큼 용이하지 않다.

정경 분리 정책에 주는 시사점

양안간의 경제 교류 결정 요인들이 시사하는 바를 종합적으로 고려해볼 때, 정경 분

17) 대만의 홍콩을 경유한 對中 수출액은 1996년말 현재 207억 달러로, 당해 연도 총수출액 1,159억 달러의 약 18.6%를 차지하고 있다(「中華民國臺灣地區進出區貿易統計月報」, 1997. 12).

리에 의한 남북 경협 추진에는 다음과 같은 사항들이 우선적으로 고려될 필요가 있다.

첫째, 남북 경협 확대의 기본 요건과 정부의 조치 사이에는 큰 간격이 존재한다는 사실이다. 즉, 남북 경협이 성과를 거둘 수 있기 위해서는 북한의 시장화 수준 제고를 통한 경제 논리의 적용 범위를 확대하고, 남북한간의 정치적 갈등을 중화시켜줄 수 있는 홍콩과 같은 중개 지역의 존재와 기능이 충족되어야 할 것이다. 그러나 남한 정부의 대북 경협 정책은 법률적 장치와 제도적 개선, 그리고 각종 행정 규제 완화 등의 내용으로 압축되고 있다. 따라서 남한 정부의 실질적인 정경 분리 원칙에 의한 남북 경협의 추진에도 불구하고 그 성과를 낙관하기는 쉽지 않다.

둘째, 남북 경협의 제반 조건이 충족되지 않는 상태에서의 정경 분리에 의한 남북 경협의 추진은, 그 자체가 북한의 개혁·개방 유도과 같은 정치적인 목적에서 이루어지는 것이다. 즉, 양안 관계에서 보듯이 경제 논리가 적용될 수 있는 영역이 충족되지 않으면 경제 논리에 의한 남북 경협의 확대는 어려움을 겪을 수밖에 없다. 따라서 경제 논리에 의한 기업의 대북 경협 추진에는 기업들이 풀 수 없는 경제외적 요인들이 많이 존재하

기 때문에, 대북 경협 사업에 관련된 기업들은 이에 대한 철저한 사전 준비가 필요하다.

셋째, 남북 경협이 경제적 논리에 따라서 성과를 거둘 수 있기 위해서는 경제 논리가 어느 정도 통용될 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 경제 논리가 적용될 수 없는 상황에서 경제 논리에 따라 정경 분리 원칙을 확대할 경우, 그 부작용으로 인하여 책임 소재 논쟁이 재연될 가능성이 높다. 따라서 경제 논리가 적용될 수 있는 영역·범위에 비례해서 정경 분리 원칙을 적용하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이는 북한 개혁·개방 조치의 내용과 폭, 범위, 속도 등을 고려하여 단계적·점진적으로 남북 경협을 추진하는 것이 필요함을 의미한다.¹⁸⁾

넷째, 단기적으로는 경제 논리가 적용될 수 있는 영역·범위를 찾아내는 것이 매우 중요하다. 우선 남북한 경제적 보완 관계에 있으면서 정치 부문으로부터 영향을 적게 받을 수 있는 산업이나 업종을 선정해내는 것이 필요하다. 예컨대, 북한의 외화 획득과 직결되어 정치적 개입이 용이하지 않은 관광 사업 분야나 외국인 투자 유치를 위해 필수 조건이 되는 공단 개발 사업 등을 들 수 있을 것이다. 남북 경협이 활성화되기 위한 최선의 길은 경제 논리의 적용 영역을 넓히는 길

18) 오승렬 외(1995. 12), 「북한의 경제 개혁과 남북 경협」, 민족통일연구원, pp. 79~108.

이다. 그러나 이는 우리측만의 제도적 개선, 행정 규제 완화, 정경 분리 정책의 추진 등으로는 한계가 있으며, 북한이 경제 개혁과 대외 개방을 확대할 때 가능하기 때문이다. 이는 장기적인 시점에서 가능한 것이다.

다섯째, 북한의 정경 분리 요구나 남북 경협에 있어서의 남한 당국 배제 전략에 효과적으로 대응하기 위해서는, 양안간에 활용되고 있는 형식 상의 민간 기구와 같은 조정 기구를 설립하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 대만과 중국의 양안 경제 교류도 대만의 3不政策의 고집으로 형식적 민간 단체에 의하여 의사 결정이 조정되고 있다. 따라서 북한 당국의 남한 당국 배제 전략에 대한 명분 제공 차원에서 형식 상의 민간 기구를 통해서 남북 경협을 추진하는 것도 강구해볼 필요가 있다.

여섯째, 중국과 대만은 본격적인 경제 교류의 추진 이전에 친척 방문을 허용하는 등 최소한의 인적 교류는 허용되고 있었다. 즉, 경제 교류에 앞서 사회적 교류가 일정 정도 진행되고 있었다는 사실이다. 따라서 남한 정부의 이산 가족 상봉 등의 인적 교류 정책이 전혀 받아들여지지 않는 상태에서 경제 교류를 대규모로 확대해나가는 데는 상당한 어려움이 있을 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려해볼 때, 남한 정부는 이산 가족 및 친인척의 방북이 가능한 여건을 조성해나가는

것이 필요하다는 사실을 유념할 필요가 있다. 만일 남북한 당국간 이산 가족 재회 사업 추진이 북한의 정치적 여건과 맞물려 쉽지 않다면, 현재 진행되고 있는 북한과의 관광 협력 사업 등을 활용함으로써 남북한간의 인적 교류 확대를 위한 기반을 조성해나가는 것이 필요하다.

종합적으로 볼 때, 기업도 경제적 이익을 도모하고 평화와 안정이라는 정치적 이익도 얻어낼 수 있는 대만·중국간의 윈윈식 정경 분리 원칙을 한반도에서 적용하기 위해서는 북한 정치체제의 경직성과 취약성으로 인해 발생할 수 있는 체제 불안정을 극복할 수 있는 다양한 경로의 제도적 보완 장치가 마련되어야 할 것이다. 이는 우리 정부에서 북한의 개혁·개방과 관련된 인센티브적 성격의 정책 개발이 매우 중요함을 의미하는 것이다.

대북 투자에 주는 시사점

대만과 한국의 산업 구조는 상당히 다른 측면을 지니고 있다. 그러나 양국의 對중국 투자가 중소기업 위주의 노동 집약적인 상품 위주로 이루어져왔다는 점을 고려해보면, 양국의 對中 투자의 가장 큰 동기는 양국의 노동 집약적인 중소기업들의 생산 제품이 생산 비용 증가로 가격 경쟁력을 잃어버리면서 중국에 투자가 시작되었다는 유사점이 있다.

결국 한국 기업이나 대만 기업의 중국 투자 성격 측면에서 볼 때, 남한 기업의 대북 투자 동기도 동일한 선상에서 출발할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 하나는 현지의 값싼 생산 요소를 이용한다는 것이고, 다른 하나는 동일 언어와 문화 상의 유사성이 존재한다는 것이다. 따라서 남한 기업의 대북 투자가 활성화되기 시작할 경우 한국 및 대만 기업의 對중국 투자에서 보여주었던, 남한 기업의 대북 투자도 초기에는 '생산 효율 확보형 투자' 위주로 이루어질 것으로 예상된다. 이후 북한의 경제 개혁 추진과 경제 성장으로 인한 내수 시장의 구매력 제고와 비례하여 '시장 확보형 투자'가 뒤따를 것으로 판단된다.

현재의 북한 경제 상태에서는 내수 시장 지향형 투자, 즉 '시장 확보형 투자'는 거의 현실성이 없는 실정이다. 단지 외국인을 대상으로 한 관광 사업과 호텔 사업 등 외환을 확보하기 쉬운 부문으로의 대규모 투자는 이루어질 가능성도 높다. 그러나 남한 기업의 북한 투자에 가장 큰 장애 요인은 경제적인 측면에서 투자의 기본 요건들이 충족되지 않고 있다는 사실이다. 즉, 인프라의 상태(통신, 전기, 용수, 항만 등), 외환의 조달 정도, 원자재의 공급 여력, 노동 시장의 발달 정도, 국가 위험도 등과 같은 외국인 투자 유치에

가장 기본적인 요소들이 투자 부적격 수준에 머물러 있기 때문이다.¹⁹⁾ 이러한 투자의 기본 요건이 충족되지 않고 있는 상황에서 생산 효율성 동기에 의한 투자가 어느 수준으로 이루어질 수 있을지는 미지수이다.

또한 남한 기업의 대북 투자가 지니는 경제적·정치적 위험도도 대만 기업의 중국 투자가 지니는 그것보다 상대적으로 높다. 그 이유는 첫째, 중국이 대만 기업을 위협할 경우 중국 외자 도입의 90% 이상을 차지하고 있는 다른 외국인 기업 투자를 크게 위축시킬 가능성이 높기 때문에 중국이 이러한 위협을 무릅쓸 이유가 크지 않다.

둘째, 대만과의 정치적 대립이 격화될 수 있는 영역은 대만의 독립 추진과 중국의 무력에 의한 대만 통일 추진이다. 그러나 이것은 현실적으로 발생할 가능성이 낮기 때문에 양안간 정치적 충돌 가능성의 범위는 매우 좁다.

셋째, 대만을 위협할 경우 미국의 개입으로 인하여 양안간 갈등이 미중간 갈등으로 확대될 가능성이 높다.

반면, 남북한간에는 정치적 위험도를 낮출 수 있는 조건이 충족되지 않고 있다. 첫째, 정경 분리에 의한 남한 기업의 대북 투자가 본격화되면 남한 기업의 대북 투자 비중

19) 日本아시아경제연구소(1997. 1), 「苦難の行軍-金正日時代の政治經濟展望」; 민족통일연구원(1995. 12), 「북한의 경제특구 투자 환경 연구」.

이 여타 외국인 기업의 대북 투자의 비중을 초월할 가능성이 높다.²⁰⁾ 이 경우 북한 당국이 여타 외국인 기업의 대북 투자에 미치는 부정적인 영향보다 남한 투자 기업을 압박하여 얻고자 하는 정치적 이익이 크다고 판단될 때 남한 투자 기업을 정치적으로 활용할 수 있는 여지가 커지게 된다. 따라서 남한 기업의 대북 투자는 대만 기업의 중국 투자에 비하여 정치적으로 이용될 가능성이 상대적으로 높을 수도 있다.

둘째, 남북한간의 정치적 충돌이 발생할 영역이 양안간에 비하여 매우 높다는 사실이다. 이러한 정치적 위험성은 대부분 북한 정권의 경직성과 취약성에 기인하는 것들이다.²¹⁾ 반면, 경제 개혁과 대외 개방을 추진하고 있는 중국 정부는 국민들로부터 폭 넓은 지지를 받고 있다. 따라서 북한 정권에 비해 유연성과 탄력성이 부족하다.

셋째, 북한 내부의 의사 결정 과정이 정치와 경제를 분리해서 결정하도록 되어 있지 않다는 사실이다. 결국 북한은 정치적인 동기에 의하여 경제적인 의사 결정을 내릴 가

능성이 중국에 비하여 상대적으로 높다. 그만큼 남북간 경제 교류를 제약하는 요인이 많다는 것을 의미한다.

상기와 같은 측면에서 보면 우리 기업 및 정부의 대북 투자 시각과 관련되어 다음과 같은 사항을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 新정부의 대북 투자 결정은 기업의 대북 투자가 지니는 정치적 성격과 외국인 투자 유치를 위한 기본 요건 등을 고려해볼 때 보완될 필요성이 있다. 우리 정부는 현재 정경 분리 원칙에 의하여 대북 투자를 기업 자율에 일임하고 투자 규모의 제한을 폐지하며, 최소한의 업종만 투자 금지 업종으로 지정하는 네거티브리스트만을 유지하는 방향으로 대북 투자 원칙을 결정하고 있다.²²⁾

그러나 대만의 중국 투자는 남한의 대북 투자보다 위험성이 낮고 경제적 수익성이 높음에도 불구하고, 양안 관계가 지니고 있는 정치적 위험성으로 인하여 투자 허용 규모를 신중하게 조정하고 있다. 이러한 사실을 감안해보면 우리 정부의 대북 투자 규모 제한의 폐지 결정은 남한 기업의 대북 투자가 지닌 상대

20) 북한 정부는 1996년 9월의 나진·선봉국제투자자도론회 개최 기간 동안 자유경제무역지대에 대한 투자 계약 총실적은 65건에 9억 709만 달러이며, 투자합의서에 서명한 대상까지 합하면 그 실적은 20억 2,000만 달러에 달한다고 발표하였다(북한대외경제협력추진위원회(1997. 1). 「나진·선봉자유경제무역지대 개발의 성과」). 외국인 기업의 대북 투자 규모가 이런 수준에 머물러 있기 때문에, 남한 기업의 대북 투자가 본격화될 경우 단기간 내에 북한의 외국인 투자 유치 금액에서 남한 기업이 차지하는 비중이 50%를 넘을 가능성이 매우 높다.

21) Bruce Bueno de Mesquita·모종린(1997), "북한의 경제 개혁과 김정일 정권의 내구력 분석", 「통일연구」 창간호, 연세대학교 통일연구원, pp. 49~68.

22) 정부는 지금까지 대북 투자 제한을 500만 달러 이하로 제한하고 있었다. 또한 대북 투자 승인 분야도 사전 허가한 일부 분야에 한해서는 투자할 수 있도록 하는 포지티브리스트 방식을 유지해왔다(「조선일보」(1998. 3.27)).

적 위험성을 고려할 때 보완될 필요가 있다.

둘째, 기업들도 대북 투자의 정치적·경제적 위험성에 대하여 과소 평가하는 경향이 있다. 기업들의 대북 투자가 성과를 거두기 위해서는 우리 정부의 행정 규제 폐지·정경분리와 같은 조치뿐만 아니라, 북한의 외국인 투자의 정치적 위험성 감소·외국인 투자 유치의 기본 요건 충족·시장화의 진전 등 제반 요소들이 충족되어야 한다.²³⁾ 일부 기업들은 대북 투자의 비활성화가 남한 정부의 대북 경험 규제에 크게 기인하는 것으로 과대 평가하고, 북한이 지닌 외국인 투자 유치의 부적격 요인들에 대해서는 과소 평가하기도 한다. 따라서 대북 경험에 나서는 우리 기업의 경우 북한 투자 진출과 관련하여 균형된 시각을 지니는 것이 매우 중요하다. 이는 북한의 정치·경제적 여건을 고려해볼 때, 우리 정부와 기업간의 팀워크 유치가 필수요건이 되고 있기 때문이다.

셋째, 한국 기업의 대북 투자는 업종별·규모별로 차별화하여 추진할 필요가 있다. 이러한 차별화된 다단계 대북 투자 허용 전략은 북한체제 불안정성으로 인한 체제의 정치적 위험성때문에 필요한 것이라 볼 수 있다. 대만도 중국 투자의 정치적 위험성으로 말미암아 투자를 세 단계로 구분하여 허가를

취하고 있다. 즉, 투자 허용 업종·투자 금지 업종·사안별 심사 대상 업종 등에 대한 구분이다. 대만의 對中 투자 업종 차별화 정책은 대만 경제의 중국 경제 의존도 심화로 인한 정치적 활용 가능성때문이라고 볼 수 있다.

넷째, 한국 기업의 본격적인 대규모 대북 투자는 북한이 이에 상응하는 조치를 취하는 것과 비례해서 추진하는 것이 바람직하다. 현재 북한의 경우는 한국 기업의 대북 투자에 대한 안정 장치나 투자 유치에 대한 제도적 유인책을 발표하지 않고 있는 상태이다. 중국 정부의 경우는 대만 기업의 투자 유치를 위하여 복건성 廈門에 경제특구를 설정한다든가, 대만 동포 투자 우대 조치를 마련한다든가 하는 對대만 경제 교류 우대 조치를 일반적인 외국인 투자 유치 정책과 분리하여 특별히 추진한 바 있다.

다섯째, 남한의 초기 대북 투자는 시장 확보형 투자보다 생산 효율 확보형 투자가 보다 효과적이다. 이는 대만 기업의 중국 투자 특징에서도 잘 나타나고 있다. 그러나 중소기업의 경우, 현실적으로 대북 투자에 있어서 투자 자금, 정보 수집, 위험 회피 등의 측면에서 불리한 여건에 놓여 있기 때문에, 대기업과 연계하여 진출하는 방안을 모색해볼 수 있을 것이다. 현재 추진되고 있는 일부 대

23) 북한의 국가 위험도에 대하여 「유러머니」誌는 1996년 9월에는 178 개 조사 대상국 가운데 176위 국가에, 1998년 9월 조사에서는 180개 국가 가운데 179위로 평가하였다(Euromony(September 1998)).

기업의 대북 사업은 남북 경협의 물꼬를 튼다는 차원에서 시범 케이스로 허용될 필요가 있으며, 이 경우에도 가능한 한 중소기업과 연계된 진출이 이루어지도록 노력할 필요가 있다. 그러나 남북 경협 전체 대기업으로의 전면적 확대는 북한체제의 경직성으로부터 오는 체제 비용을 남한 정부와 국민, 해당 기업이 대신 지불하는 형태로 나타날 가능성이 높기 때문에, 북한체제의 변화에 비례하여 점진적으로 이루어질 필요가 있다.

여섯째, 우리 정부나 기업들도 대북 투자 진출과 관련하여 여유있는 자세를 지니는 것이 중요하다. 이는 북한과의 각종 대북 사업 협상과 관련해서도 매우 중요하다. 현재 일부에서는 외국인 기업의 對북한 투자가 많이 이루어지고 있기 때문에, 우리 정부가 기업의 대북 투자 카드를 정책 카드로 활용할 수 있는 힘이 없어졌다는 주장도 제기되고 있다. 동시에 남한 기업의 북한 투자 진출이 늦어질 경우 외국 투자 기업과의 경쟁에서 그만큼 투자 선점 효과를 거두기 어려워진다는 주장이 그것이다.

그러나 홍콩과 중국·대만과 중국의 경제 교류에서 보듯이, 이러한 주장은 현실적으로 타당성을 지니기 어렵다. 중국에 대한 외국인 투자는 홍콩으로부터 시작되었다. 홍콩의

對중국 투자는 1979~88년 기간 동안 전체 외국인 투자의 계약액 기준 61.4% 수준을 차지하고 있었다.²⁴⁾ 즉, 홍콩이 중국의 대외 개방에 필요한 자본을 대부분 제공했다고 하더라도 과언이 아니다. 이는 홍콩이 중국의 대외 개방을 어느 정도 안정적인 궤도에 올려놓은 이후 여타 외국인 기업의 對中 투자가 본격화되었다는 것을 의미한다. 남북 경협 측면에서 고려해볼 때 북한의 대외 개방에 필요한 자본이 남한에 있음을 의미하며, 남한 기업이 북한에 본격적으로 진출하는 것과 북한의 대외 개방 성과 여부와 밀접한 관련성이 있음을 의미하는 것이다.

또한 대만은 중국 투자 진출을 어느 국가보다 늦게 시작했음에도 불구하고, 대만과 중국의 경제 관계가 1988년 공식적으로 시작된 이후 가장 빠른 속도로 증가하였으며, 일찍 중국에 투자 진출한 외국인 기업과의 경쟁에서도 결코 뒤지지 않고 있다. 대만의 對중국 투자는 1988년 당시 전체 투자의 약 4% 수준에 불과하였으나, 1996년말 현재 8% 수준으로 가장 빠르게 증가한 지역이다. 이는 남한 기업이 대북 투자에 있어서 어느 국가보다 늦게 진출한다고 하더라도 가장 빠르게 상호 보완성의 효과를 거둘 수 있는 국가임을 의미하는 것이다. **92**

24) 고정식(1997), 전계서, p. 38.