

양안(兩岸) 교류협력의 특징과 남북한관계에 대한 시사점*

신종호 (경기개발연구원 통일동북아센터 연구위원)

수십 년간 지속되어 온 정치·군사적 대립에도 불구하고 양안(兩岸) 간 인적교류와 사회·문화교류 및 경제교류는 점진적으로 심화·확대되었다. 특히 해기회(海基會)와 해협회(海協會)로 대표되는 반관반민(半官半民) 형태의 대화 채널이 항상 유지되었으며, 양측이 체결한 합의서에 기반하여 교류협력이 이루어지고 있다. 이와 달리 남북한관계는 정치관계의 변화에 따라 경제·사회분야에서의 교류협력도 부침(浮沈)을 거듭하는 경향성이 반복·지속됨으로써, 교류협력과 관련된 높은 수준의 '합의'에도 불구하고 '실천' 과정에서는 여전히 정체 내지는 후퇴하고 있다.

현재와 같은 남북한 간 장기 경색국면에서 교류협력의 활성화 및 제도화를 위한 방안 마련이 쉽지 않지만, 향후 남북관계가 화해 국면으로 전환될 가능성에 대비하기 위해서는 중국과 대만이 축적해 온 '정경분리'를 통한 지속적이고 제도화된 교류협력의 경험은 우리에게 많은 시사점을 제공한다. 즉, 중국과 대만은 지속적인 정치·군사적 갈등구조 속에서도 경제·사회 분야의 교류협력은 지속했으며, 특히 경제교류의 확대는 상호갈등 국면에서 대화와 협력 국면으로 전환하는 결정적인 모멘텀으로 작용했다. 이 밖에도 양측은 교류협력 관련 합의서를 상호 준수했고, 지방정부와 접경지역 차원의 교류협력 역시 매우 활발하게 진행되었다.

남북한 교류협력의 활성화 및 제도화를 위한 정책 방안은 다음과 같다. ① 남북고위급 회담 재개 및 정례화를 통한 기존 교류협력 관련 합의를 '실천', ② 반관반민의 협의기구 운영을 통한 정부 간 교섭의 단점 극복 및 장기적인 '정경분리' 원칙 실현, ③ '남북경제협력위원회' 설치 및 '남북사회문화공동위원회' 가동을 통한 교류협력의 제도화, ④ 한중협력을 통한 대북 경제교류 확대 및 '통일경제특구' 설치를 통한 남북한 접경지역 개발, ⑤ 남북한 교류협력 법제 완비를 통한 남북한 합의사항 이행 강제 및 안정적인 남북화해협력 추진 여건 마련 등이 있다.

목 차

1. 머리말: 양안관계와 남북한관계
2. 양안관계의 역사적 변천
3. 양안 교류협력 현황과 특징
 - 가. 인적교류와 사회·문화 교류
 - 나. 경제교류
 - 다. 교류협력의 추진주체 및 법제
 - 라. 교류협력의 특징
4. 시사점과 정책 제언
 - 가. 남북한관계에 대한 시사점
 - 나. 남북교류 활성화와 제도화를 위한 정책 제언

1. 머리말: 양안관계와 남북한관계

- 양안(兩岸)관계¹⁾와 남북한관계는 구조적 요인(국력 격차, 국제무대에서의 지위와 영향력, 발전 단계의 차이 등)으로 인해 단순비교가 쉽지 않지만 유사성도 존재함.²⁾
 - 중국과 대만은 ‘하나의 중국’ 원칙이 국제적으로 승인되어 있는 반면에, 남북한은 각기 독립적으로 유엔(UN)에 가입한 정치단위체임.
 - 중국과 대만은 국공내전(國共內戰)을 통해 분단되어 각기 자발적으로 체제를 선택했고, 남북한 역시 양측이 자발적으로 서로 다른 체제(자유민주주의와 사회주의)를 선택했다는 점에서 유사함.
 - 중국·대만과 남북한은 각각 이념적·체제적 대립을 경험했다는 공통점이 있고, 또한 정도의 차이는 있지만 궁극적으로 장기간의 교류와 협력의 확대를 통해 통일을 지향하고 있다는 점에서 유사함.
- 1949년 이후 양안관계는 장기간의 정치적 대립에도 불구하고 민간 차원의 인적교류와 경제·사회교류는 점진적으로 심화·확대되었고, 정부 간 공식적인 접촉의 부재에도 불구하고, 해협회(海峽會)와 해기회(海基會)로 대표되는 반관반민(半官半民)의 대화 채널은 기본적으로 유지됨.
 - 2008년 마잉주(馬英九) 정권 출범 이후 3통(通商, 通航, 通郵)의 전면적 실현(2008.11)과 경제협력기본협정(ECFA) 체결(2010.6) 및 안정적인 양안관계 유지를 강조하는 마잉주의 재선 성공(2012.1) 등을 계기로 양안관계는 한 단계 높은 수준의 교류협력 단계에 진입함.
- 남북한관계 역시 장기간의 대결국면이 지속되어 왔으나, 양안관계와는 달리 남북한관계는 정권 교체를 포함한 정치관계의 변화가 비(非)정치(경제·사회·인적교류) 분야의 교류협력에 직접적인 영향을 미침.
 - 1992년 ‘남북기본합의서’ 체결 이후 남북한의 정치·군사적 갈등에도 불구하고 경제·사회분야의 교류협력은 점차 확대되었고, 특히 두 차례의 정상회담을 통해 정치·군사관계에서도 진전을 이룸.
 - 남북관계는 교류협력에 관한 ‘합의’의 수준은 높지만 ‘실천’과정에서는 ‘정경분리(政經分離)’가 제대로 이루어지지 않아 남북한 교류협력은 정체상태를 면치 못했음.
 - 최근 발생한 천안함(2010.3)·연평도(2010.11) 사건 및 김정일 사망(2011.12)과 같은 정치·군사관계의 급격한 변화로 인해 비정치적인 분야의 교류협력은 정체되거나 오히려 후퇴한 것으로 평가됨.

- 남북한관계가 현재의 장기 경색국면에서 향후 대화·협력국면으로 전환될 가능성에 대비하기 위해 그동안 양안관계에서 축적된 지속적이고 제도화된 교류협력 경험에 대한 분석을 통해 남북한관계에서 참고할 수 있는 시사점을 도출할 필요성이 있음.

2. 양안관계의 역사적 변천

- 정치·군사적 대치 시기(1949~1978)
 - 중국은 무력을 통한 대만문제 해결을 시도했고, 대만은 중국과의 대화를 거부함.
 - 한국전쟁(1950년)과 ‘미국-대만 공동방위조약’ 체결(1954년)을 거치면서 중국의 무력을 통한 대만 해방정책은 점차 불가능해짐.
 - 중국의 UN 복귀(1971.10)와 덩샤오핑(鄧小平)의 개혁·개방 추진(1978.12) 등으로 인해 양안관계는 변화의 조짐을 보임.
- 평화적 대치 시기(1979~1987)
 - 개혁개방(1978.12) 및 미·중 수교(1979.1) 이후 중국의 대만문제 해결 방식이 기존의 무력을 통한 해결방식에서 평화적 수단에 의한 통일추진으로 수정됨.
 - 중국은 1979년 1월 대만과의 ‘3통4류(三通四流)’³⁾를 제의했고, 1983년 ‘1국가 2체제(一國兩制)’ 방식의 통일 방침을 대만에 제의함.
 - 대만은 중국의 ‘일국양제’ 원칙 제의를 평화를 위장한 통일전선의 일환으로 인식하고 ‘3불정책(불접촉, 불담판, 불타협)’으로 대응함.
 - 대만은 1987년 계엄령 해제와 함께 현역 군인과 공무원을 제외한 대륙에 친척을 둔 대만인의 대륙 방문을 허용함.
- 제한적·점진적 개방 시기(1988~2008.2)
 - 1991년 대만과 중국은 반관반민 성격의 해기회(海峽交流基金會)와 해협회(海峽兩岸關係協會)를 각각 설립하고, 민간차원의 인적·물적 교류를 점진적·단계적으로 확대함으로써 교류협력의 제도화 추진 및 각종 채널을 통한 정치적 관계 개선을 시도함.
 - 대만은 ‘국가통일강령’ 제정을 통해(1991.3), 3단계(교류와 호혜 단계, 상호 신뢰구축과 협력 단계, 통일협상 단계)의 통일과정을 제시함.
 - 대만 총통 선거(1996.3) 직전 중국의 미사일 발사 훈련, 대만총통(李登輝)의 미국방문(1996.6) 강행과 ‘양국론(兩國論)’ 발언(1999.7), 민

1991년 대만과 중국은 반관반민 성격의 해기회(海峽交流基金會)와 해협회(海峽兩岸關係協會)를 각각 설립하고, 민간차원의 인적·물적 교류를 점진적·단계적으로 확대함으로써 교류협력의 제도화 추진 및 각종 채널을 통한 정치적 관계 개선을 시도함

경제부흥과 양안관계**개선을 선거공약으로****제시한****마잉주(馬英九)****총통의 당선 이후****양안관계는 교류와****협력 및 평화와 안정을****중시하는 분위기로****급선회함**

진당 천수이벤(陳水扁) 총통(2000~2007)의 대만독립노선 추구, 중국의 ‘반국가분열법(反國家分裂法)’ 제정(2005.3) 등을 거치면서 양안관계는 긴장과 갈등관계를 지속함.

○ 경제통합 촉진 시기(2008년 3월 이후)

- 경제부흥과 양안관계 개선을 선거공약으로 제시한 마잉주(馬英九) 총통의 당선 이후 양안관계는 교류와 협력 및 평화와 안정을 중시하는 분위기로 급선회함.
- 중국 역시 대만과의 인적·물적 교류 확대를 통한 대만경제의 중국 경제에 대한 편입 내지는 양안 단일경제권 형성에 대한 기대감으로 대만과의 적극적인 교류협력 의지를 표명함.
- 2008년 이후 총 7차례의 고위급 회담 개최를 통해 중국과 대만은 양안 간 대화 재개와 경제협력의 심화·확대를 위해 노력함.
- 2012년 1월 대만 총통선거에서도 현(現) 마잉주 총통은 안정적인 양안관계의 유지를 통한 대만경제의 부흥을 강조함으로써 재선에 성공함.
- 향후 마잉주 ‘집권 2기’에도 양안관계는 ‘경제’를 우선으로 하고 ‘정치’는 추후에 논의하는 점진적 발전을 추진할 것으로 전망됨.

〈표 1〉 2008년 이후 양안 간 고위급 회담 추진 경과

시기		주요 협의내용
제1차	2008.6	• 양안 항공 직항(전세기) 개설(주말 36편) • 중국인의 대만 단체관광 조건부 허용
제2차	2008.11	• ‘대삼통(大三通)’ 합의: 해운 및 항공 직항편 개설, 우편업무 협력 강화 • 식품안전관련 상호 협의시스템 구축
제3차	2009.4	• 항공기 직항편 및 정기 운항편 확대 • 공동 범죄퇴치 및 사법 공조, 금융 분야의 협력 강화
제4차	2009.12	• 농산품 검역 협력, 표준검사·인증 협력, 어선 선원 노무 협력
제5차	2010.6	• 중·대만 경제협력기본협정(ECFA) 체결 합의
제6차	2010.12	• 의약·위생 협력 • 여행 자유화 문제 협의
제7차	2011.10	• 원자력 안전 협력 협의 • 5대 신흥산업(LED 조명, TFT-LCD, 무선(無線)도시, 저온물류, 전기자동차) 분야 상호협력 강화

3. 양안 교류협력 현황과 특징

가. 인적교류와 사회·문화교류

- 중국과 대만의 인적 교류는 1987년 10월 대만에 거주하는 대륙 출신자들의 대륙 친척 방문 허용 이후 본격화되기 시작함.
 - 중국정부 역시 ‘대만 동포의 중국 방문에 관한 통지’(1987) 및 ‘중국인의 대만지역 왕래 관리 규정’(1992) 등을 발표함.
 - 중국정부는 1988년 11월에 부모, 배우자, 자녀의 문병·문상 목적의 대만 방문을 허용, 1990년 8월에는 공산당원을 제외한 중국인의 대만 방문을 허용함.
- 2000년대 이후 양안 간 인적교류의 범위 확대와 수적 증대가 이루어짐.
 - 2002년 2월 중국에 진출해 있는 대만 기업인의 명절 귀향을 위한 편의를 제공함.
 - 대만은 중국 과학기술전문가의 대만 체류기간을 3년에서 6년으로 연장하고 복수 여행허가증도 발급함.
- 양안관계 개선과 함께 지난 2008년 7월 본토인의 전면적인 여행자유화가 단행됨.
 - 여행자유화 첫 해(2009년) 동안 대만을 다녀간 중국관광객은 60만여 명임.
 - 2010년 한 해 동안 여행 목적으로 대만을 방문한 중국인은 1,188,987명(전년대비 97.8% 급증), 중국을 방문한 대만인은 약 5,140,000명(전년대비 14.6%증가)임.
- 2011년부터 중국인이 개인자격으로 자유롭게 대만을 방문할 수 있고, 중국 역시 2개 도시를 자유관광 시범지역으로 선정하기로 함으로써 개방의 폭이 확대될 전망이다.
- 학술교류: 1988년 7월 대만정부의 ‘현(現) 단계 대륙정책안’을 통해 양안의 사회·문화 교류 지침을 마련하면서 본격적으로 활성화됨.
 - 학술교류 과정에서 정치적 영향을 우려한 대만의 소극적인 태도로 인해 잠시 정체되기도 했지만, 1990년대 중반 이후 양적 증가는 물론 범위와 내용에서도 에너지와 농업 등으로 확대되기 시작함.

**2011년부터 중국인이
개인자격으로 자유롭게
대만을 방문할 수 있고,
중국 역시 2개 도시를
자유관광 시범지역으로
선정하기로 함으로써
개방의 폭이 확대될
전망임**

〈표 2〉 중국과 대만의 역대 인원 왕래 통계

년도	대만인의 대륙방문자 수	증가율 (%)	대륙주민의 대만방문자 수	증가율 (%)	년도	대만인의 대륙방문자 수	증가율 (%)	대륙주민의 대만방문자 수	증가율 (%)
1987	46,679	-	-	-	2000	3,108,643	20.27	102,933	-1.00
1988	446,000	855.46	-	-	2001	3,440,306	10.67	122,198	18.72
1989	551,800	23.72	-	-	2002	3,660,565	6.40	138,981	13.73
1990	890,500	61.38	8,545	-	2003	2,730,891	-25.40	124,616	-10.34
1991	946,632	6.30	9,005	5.38	2004	3,685,250	34.95	144,526	15.98
1992	1,317,770	39.21	10,904	21.09	2005	4,109,188	11.50	159,938	10.66
1993	1,526,969	15.88	14,615	34.03	2006	4,413,238	7.40	207,650	29.84
1994	1,390,215	-8.96	17,583	20.31	2007	4,627,881	4.86	229,877	10.70
1995	1,532,309	10.22	42,180	139.89	2008	4,367,594	-5.60	278,712	21.20
1996	1,733,897	13.16	65,205	54.59	2009	4,484,100	2.66	956,121	243.05
1997	2,117,576	22.13	56,570	-13.24	2010	5,140,600	14.64	1,580,099	65.26
1998	2,174,602	2.69	78,423	38.63					
1999	2,584,648	18.86	103,977	32.58					

자료: 대만 행정원 대륙위원회

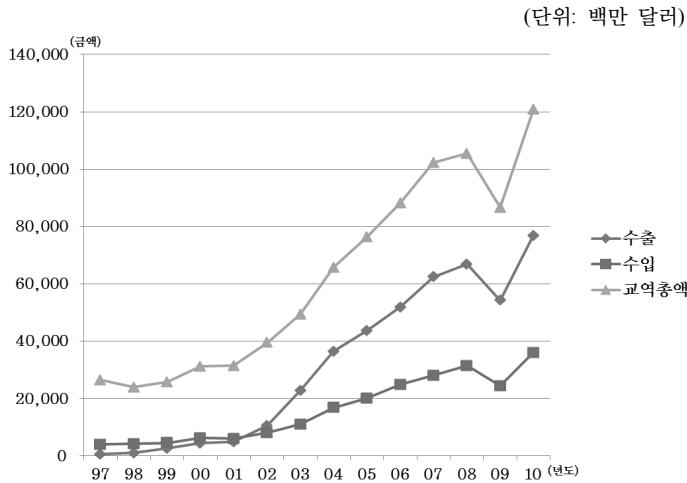
양안 간 경제교류는
중국의 개혁·개방
추진 초기에는 매우
미미한 수준이었으나,
1987년 대만의
계엄령 해제 및
대만인의 중국방문
허용 이후 중국의
대만 기업 우대정책이
실시되면서 크게
확대되기 시작함

- 언론교류: 1980년대까지는 홍콩을 통한 간접적인 교류협력이었으나, 중국의 평화통일 기조로의 전환 및 대만의 계엄령 해제 등으로 인해 양안 간 언론교류가 본격화됨.
- 문화·체육 교류: 정치적 영향을 가장 적게 받으면 양안 주민의 상호 이해 증진과 이질감 해소라는 평화적인 목적을 달성하는데 적합한 교류 분야임.
 - 최근 중국은 경제협력기본협정 체결의 긍정적인 효과를 극대화하기 위해 대만과의 문화교류 협정 체결을 추진함.

나. 경제교류

- 양안 간 경제교류는 중국의 개혁·개방 추진 초기에는 매우 미미한 수준이었으나, 1987년 대만의 계엄령 해제 및 대만인의 중국방문 허용 이후 중국의 대만 기업 우대정책이 실시되면서 크게 확대되기 시작함.

〈그림 1〉 대만의 대(對)중국 교역규모



자료: 대만 행정원 대륙위원회

〈표 3〉 대만의 대(對)중국 투자 현황

(단위: 백만 달러, %)

년도	대외투자 총액(A)	대중국 투자 총액(B)	대중국 투자 비중 (B/A*100)
1997	4,508	1,614	35.8
1998	4,815	1,519	31.5
1999	4,522	1,253	27.7
2000	7,684	2,607	33.9
2001	7,176	2,784	38.8
2002	10,093	6,723	66.6
2003	11,667	7,699	66.0
2004	10,323	6,941	67.2
2005	8,454	6,007	71.1
2006	11,958	7,642	63.9
2007	16,441	9,971	60.6
2008	15,158	10,691	70.5
2009	10,148	7,143	70.4
2010	17,441	14,618	83.8

자료: 대만 행정원 대륙위원회

대만은 2001년에 소삼통(小三通)을 허가했고, 중국의 WTO 가입(2001년) 이후 2002년 8월부터 대만기업의 중국에 대한 직접 투자를 허용하기 시작함

**중국은 대만을 중국의
22개 성(省)의 하나로
인식하는 반면 대만은
중국과 상호대등한
정치적 실체로
인정할 것을 요구하고
있으므로 구속력이
있는 단일한
양안관계법이나
협정체결은 전무함**

- 1990년대 중반 이후 양안 간 정치적 긴장 및 투자 규제 강화 등으로 인해 교역의 성장세가 둔화되었으나, 2001년 중국의 WTO 가입을 계기로 경제교류는 심화·확대됨.
 - 중국의 대만에 대한 수출입 총액 및 대만의 대(對)중국 투자가 급증함.
- 이와 같은 양안 간 경제교류의 심화·확대는 중국에서 대만 투자를 허용하는 일련의 조치들을 시행하고, 대만 역시 중국에 대한 투자 규제를 완화한 결과임.
 - 중국은 해외자본 유입 과정에서 외자도입, 화교 투자 및 대만기업을 우대함.
 - 대만은 2001년에 소삼통(小三通)⁹⁾을 허가했고, 중국의 WTO 가입(2001년) 이후 2002년 8월부터 대만기업의 중국에 대한 직접 투자를 허용하기 시작함.⁵⁾
- 2008년 마잉주 정권의 등장 및 2010년 6월 양안 간 경제협력기본협정(ECFA) 체결을 계기로 안정적인 경제교류 단계에 본격적으로 진입함.
 - 양안 간 경제협력시스템 구축을 위해 체결된 ECFA는 대만의 경제적 실익 추구하고 통일을 염두에 둔 중국의 영향력 확대라는 양측의 전략적 고려가 반영됨.
 - 806개 품목을 2년 내, 3단계에 걸쳐 관세를 인하한 후, 최종적으로 상호 무관세(단계적 관세 감면 포함)를 시행하는 조기자유화프로그램(Early Harvest Program)의 도입에 따라, 중국은 10가지 539개 품목을 개방하고, 대만은 4개 종류 267개 품목을 개방함(대만의 취약산업, 농산물 개방 및 중국 인력 이동에 대한 부분을 협정에서 제외).
 - ECFA 체결 이후 2010년 대만의 국내총생산(GDP) 규모는 전년대비 10.82% 증가함(1986년 이래 24년 만에 최고치).

다. 교류협력의 추진주체 및 법제⁶⁾

- 중국과 대만의 당국자 간 공식적인 접촉 부재로 인해 공식적인 협상을 통한 구속력 있는 단일한 양안관계법이나 협정체결은 전무함.
 - 중국은 대만을 중국의 23개 성(省)의 하나로 인식하는 반면 대만은 중국과 상호대등한 정치적 실체로 인정할 것을 요구하고 있기 때문임.
- 중국과 대만은 각자 자신의 입장에서 일방적으로 제정한 법규와 제도적 장치를 통하여 교류협력과 관련된 제반 문제를 해결하는 방식을 모색함.

- 상대방 역시 가능한 범위 내에서 이를 인정하고 승인함으로써 교류 협력 과정에서 발생한 법률적 문제들을 실질적으로 해결하고자 함.
- 이를 위해 중국과 대만은 교류협력이 확대과정에서 필요한 업무 처리 및 통일정책 추진을 위한 체계화된 기구의 필요성을 인식하고 관련 조직을 확대·강화함.
- 중국: 당 중앙위원회 대(對)대만공작영도소조(領導小組), 국무원 대만사무관공실.
- 대만: 총통부 직속의 국가통일위원회, 행정원 대륙위원회.

〈표 4〉 중국과 대만 간 합의서 체결 현황

일시	합의서 명칭 및 내용
1990.9.	• 진먼협약의(金門協議)
1993.4.	• 양안 공증서 사용 및 조사증명에 관한 협의(兩岸公證書使用查證協議) • 양안 등기우편 조사·보상 사무 협의(兩岸掛號函件查詢補償事宜協議) • 양회의 연계 및 회담의 제도화 관련 협의(兩會聯繫與會談制度協議) • 왕꾸회담 공동 협의(辜汪會談共同協議)
1994.11.	• 우편으로 부칠 수 있는 공증서 복사본 종류 확대(擴大寄送公證書副本種類)
1997.5.	• 대만·홍콩 해상운송 상담 요록(台港海運商談紀要)
2008.6.	• 양안 전세기 회담 기요(海峽兩岸包機會談紀要) • 양안 대륙주민의 대만여행에 관한 협의(海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議)
2008.11.	• 양안 항공운수 협의(海峽兩岸空運協議) • 양안 해상운수 협의(海峽兩岸海運協議) • 양안 우편 협의(海峽兩岸郵政協議) • 양안 식품안전 협의(海峽兩岸食品安全協議)
2009.4.	• 양안 공동범죄소탕 및 사법공조 협의(海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議) • 양안 항공운수 보충협의(海峽兩岸空运补充协议) • 양안 금융협력 협의(海峽兩岸金融合作協議)
2009.12.	• 양안 농산품 검역 검사 협력 협의(海峽兩岸农产品检验检疫合作协议) • 양안 표준 계량 검사 협력 협의(海峽兩岸标准计量检验验证合作协议) • 양안 어선 선원 노무 협력 협의(海峽兩岸漁船船员劳务合作协议)
2010.6.	• 양안 경제협력기본협정협의(海峽兩岸经济合作架构协议) • 양안 지적재산권 보호 협력 협의(海峽兩岸智慧财产权保护合作协议)
2010.12.	• 양안 의약·위생 협력 협의(海峽兩岸醫藥衛生合作協議)
2011.10.	• 양안 원자력안전 협력 협의(海峽兩岸核電安全合作協議)

주: 1990년의 ‘진먼협약’은 해협회 및 해기회가 설립되기 이전으로서 중국과 대만의 적십자회가 협상의 주체로 나왔으나, 이후부터는 중국과 대만간의 거의 모든 협상에 해협회와 해기회가 협상 주체로 나섰다.

자료: 국무원 대만사무관공실(<http://www.gwytb.gov.cn/index.asp>); 해협교류기금회(<http://www.sef.org.tw>); 행정원 대륙위원회(<http://www.mac.gov.tw>)등 참조.

중국-대만 간 비대칭적 불균형 구조가 교류협력에도 반영됨. 중국은 정치교류와 경제·사회·문화 교류를 분리하는 정책을 통해 강한 자신감을 표출하고, 대만은 정치교류의 한계를 명백하게 인식하고 경제교류의 활성화를 교류협력의 핵심으로 인식함

**반관반민 성격의 기구
(해협회, 해기회)가
교류협력을 주도함**

- 중국과 대만 당국 간 공식적인 접촉은 없었지만, 경제·사회·문화 등 민간 분야에서 이루어진 방대한 규모의 교류협력에 대해서는 반관반민의 해협회와 해기회가 정부당국을 대리하도록 하여 구체적 사안에 대해 양측 합의에 의한 문제해결 방식을 모색함.
 - 2010년의 ECFA 역시 해기회와 해협회 간 협의를 통해 체결됨.

라. 교류협력의 특징

- 중국-대만 간 비대칭적 불균형 구조가 교류협력에도 반영됨.
 - 중국과 대만은 제도 및 체제적 상이성이 엄연히 존재하고, 자국의 국제적 위상이나 영향력 역시 비대칭적인 불균형 구조임.
 - 세계적인 강대국으로 부상한 중국과 대만의 현격한 국력차이 확대 등으로 인해 중국은 정치교류와 경제·사회·문화교류를 분리하는 정책을 통해 강한 자신감을 표출함.
 - 대만은 정치교류의 한계를 명백하게 인식하고 경제교류의 활성화를 교류협력의 핵심으로 인식함.
- 교류협력의 추진을 통한 경제적 이익과 정치적·이념적 효과를 동시에 추구함.
 - 중국은 대만과의 교류협력 확대를 통해 경제적 이익 확보 및 정치적 영향력 확대 의도를 표출함.
 - 대만은 대내외 경제여건 악화 해결 및 경제 재도약(光富臺灣)을 위해 중국과의 경제교류를 강화함. 그러나 중국에 대한 역사적인 불신과 국제무대에서의 고립 등으로 인해 안보태세 유지를 지속적으로 강조함.
- 지속적인 정치·군사적 갈등 구조에서도 경제·사회교류는 점진적으로 심화·확대됨.
 - 이러한 이유로 인해 양측 수뇌들의 공식적인 접촉 없이도 전면적인 삼통 실시 및 ECFA 체결과 같은 구체적이고 실질적인 성과가 가능함.
 - 양안 간 인적교류의 활성화는 경제협력을 증대시키는 중요한 요인으로 작용함.
- 반관반민 성격의 기구(해협회, 해기회)가 교류협력을 주도함.
 - 해기회와 해협회는 양안 교류협력의 주체로서 상징적인 기구에 불과한 것이 아니라 양안 업무에 관해 실질적이고 강력한 권한을 행사할 수 있는 지위를 부여함.

- 정치적으로 민감하거나 타협이 불가능한 사안에 대한 양보와 포용의 자세(先易後難, 求同存異) 및 주민들의 실익을 우선시하는 협상 태도를 견지함.
- 국력이 강한 중국이 교류협력에 적극적이지만, 교류협력의 속도와 범위는 대만이 주도함.
 - ‘중합국력’에 자신감을 가진 중국이 교류협력의 주도권을 행사하는 현상은 향후 중국과 대만의 국제적 위상과 영향력 및 ‘중합국력’의 격차가 확대될수록 증대될 것.
 - 대만은 중국에 대한 과도한 경제 의존과 흡수 통합을 우려하여 수세적이고 소극적으로 대응함으로써 결국은 대만이 양안 간 교류협력의 속도와 범위를 주도함.
- 양안 간 체결된 합의서에 근거하여 교류협력을 이행함.
 - 양안 간 합의서는 비록 당국자 간 접촉이 아닌 반관반민 기구에 의한 협상을 통해 이루어졌지만, 모든 합의서는 체결 이후 현재까지 순조롭게 이행 중임.
 - 중국지도부의 교체 혹은 대만정권의 교체 등의 요인으로 인해 축소되거나 취소된 사례가 없음.
- 상호갈등 국면에서 대화국면으로 전환하는 결정적인 모멘텀은 바로 경제교류임.
 - 양안 간 ECFA 체결 사례에서 나타나듯이 중국과 대만이 상호 갈등 국면에서 결국 대화·협력국면으로 전환하게 되는 결정적인 모멘텀은 바로 경제적인 요인임.
- 중국과 대만의 접경지역 특구 개발을 통해 점진적으로 교류협력을 확대함.
 - 중국은 푸젠성(福建省) 해협서안경제구(海峽西岸經濟區) 발전 전략을 수립함(2009년).
 - 대만은 ‘리도건설조례(離島建設條例)’를 제정(2000.4)하여 낙후된 진먼(金門島), 마주(馬祖島)의 개발을 지원함.

**국력이 강한 중국이
교류협력에
적극적이지만,
교류협력의 속도와
범위는 대만이 주도함**

남북관계는 현재의
정부주도형의
교류협력에서
민간주도형으로 전환
모색이 필요함.
남북경협 사업의 경우
한국의 대북 지원이
남북 교역의 60%를
차지한다는 점에서
향후 민간 기업의
참여를 높이는 방안
모색이 필요함

4. 시사점과 정책 제안

가. 남북한관계에 대한 시사점

- 정치·군사적 위기 상황에서 민간 교류는 지속 필요
 - 정치적 위기상황 속에서도 교류협력이 쉽게 단절되지 않고 민간 차원의 교류가 지속된다면, 이는 상호간의 신뢰와 이해에 기반한 사회·문화적 교류로 이어지고 이는 다시 정치적 대화를 가능케 함
- ‘종합국력’에 우월적 지위를 가진 일방이 일정 정도의 손해 감소 필요
 - ‘종합국력’ 차원에서 상대적으로 우월한 지위에 있는 한국이 일정 수준의 손해를 감수하더라도 장기적인 관점에서 대북 교류협력 접근이 필요함.
- 상대적으로 약한 일방(북한)의 제한적인 교류협력 운용 가능성
 - 그동안 남한이 좀 더 적극적이고 공세적인 대북 지원정책을 이끌어 왔으나, 교류협력의 속도 조절은 오히려 북한이 주도해왔다는 점에서 향후에도 이 같은 현상이 반복될 가능성이 높음
- 쌍방 모두에게 이익이 되는 교류협력 구조 창출
 - 남북한 간에는 그동안의 교류협력이 남한에게 가져다주는 이익보다는 북한이 얻는 이익이 훨씬 큰 구조였다는 점에서 이에 대한 재검토가 필요함.
 - 초기의 남북 교류협력 단계에서는 남한 측의 대범한 양보가 가능하고 또 필요하겠지만, 중장기적으로는 남북한 모두에게 이익이 되는 교류협력 구조의 모색이 필요함.
- 정부 주도에서 민간 주도로 전환
 - 정부 주도의 교류협력은 정치·군사적인 영향을 직접적으로 받을 가능성이 매우 높지만, 민간 주도형의 경우 정치적인 민감사안에 좀 덜 영향을 받을 것임.
 - 향후 남북관계는 현재의 정부주도형의 교류협력에서 민간주도형으로 전환 모색이 필요함. 남북경협 사업의 경우 한국의 대북 지원이 남북 교역의 60%를 차지한다는 점에서 향후 민간 기업의 참여를 높이는 방안 모색이 필요함.

- 중간지대의 설정 및 활용을 통한 안정적인 교류협력
 - 중국과 대만이 홍콩, 마카오를 완충지대로 삼아 정치적 위험을 완화함.
 - 현재 남북한 간에 개설된 개성공단을 양안 간 홍콩과 같은 중간지대의 역할을 할 수 있도록 적극 확대하고 활용할 필요가 있음.
 - 북·중 간 ‘창-지-투(長-吉-圖) 개발 계획’에 대한 적극적인 참여 및 한국과 중국의 자본협력을 통한 북한진출 방안 모색이 필요함.

- 상호간 인식 차이 해소 및 신뢰 구축 필요
 - 체제 경쟁에서 우위에 있는 국가는 상대국 주민의 인식 및 여론을 움직일 수 있는 정책을 추진할 것이 필요함.
 - 남북 교류협력 확대 과정에서 남북 주민의 상호 이해의 폭을 넓히고 민족 동질성을 회복할 수 있는 방안이 마련되어야 함.

- 정치·군사적 신뢰 구축 노력 필요
 - 남북관계가 장기적인 경색 국면이 지속되고 있는 상황에서 정상적인 교류협력이 다시 활성화되기 위해서는 정치적인 신뢰 회복과 함께 군사적 신뢰 구축을 위한 조치가 반드시 필요함.
 - 이를 위해서는 국가수반·군부 지도자·지휘부 간 핫라인(hot line) 구축, 대량살상무기 사용 및 개발 금지에 대한 서약 이행, 서로를 표적으로 하는 군사훈련 수정, 군사훈련 사전 공지 등을 통한 투명성 회복 등이 필요함.

- 지방정부 및 접경지역 차원에서의 교류협력 주도
 - 중국과 대만 간 ‘해협서안경제구’의 경험을 참고하여 남북한의 지방정부 차원에서의 대북 인도적 지원 사업을 지속적으로 실시함.
 - 중앙정부와 지방자치단체의 역할 배분 및 분담을 통해 지방외교의 차원에서 지자체의 대북교류협력 권한 및 범위를 확대하고 특히 인도적 지원 사업의 경우 지자체에 대폭적인 권한 하방(下放)이 필요함.

- 교류협력 관련 법률 체계 정비
 - 남북 교류협력의 활성화와 제도화를 위해서는 쌍방이 합의했던 기본합의서 준수가 가장 중요함.
 - 과거에 체결했던 남북한 간 합의서에 대한 준수는 물론 이를 한 단계 더 발전시킨 법령 제정을 고려함.
 - ‘남북교류협력기본법’(가칭)을 제정, 현행 ‘남북교류협력에 관한 법’을 ‘남북교류협력기본법’으로 개칭, 각 분야별(경제 교류, 인적 교류, 사회·문화 교류)로 단행 법규의 형태로 입법 추진 등이 있음.

**중국과 대만 간
‘해협서안경제구’의
경험을 참고하여
남북한의 지방정부
차원에서의 대북 인도적
지원 사업을 지속적으로
실시함**

경제협력이나 사회·**문화 분야 교류에서****나타난 가장 큰 특징인****소위 '정경분리'****원치는 남북관계에****매우 중요한 교훈을****제시함**

- 한국의 '종합국력'의 증대를 통한 장기적인 관점에서의 통일시대를 대비해야 함.
 - 한국의 '종합국력' 증가는 향후 전개될 통일과정을 안정적으로 관리할 수 있는 핵심요소임.
- 경제협력이나 사회·문화 분야 교류에서 '모멘텀' 유지가 중요함.
 - 중국-대만 간 교류협력 과정에서 나타난 가장 큰 특징인 소위 '정경분리' 원칙은 남북관계에 매우 중요한 교훈을 제시함.
 - 현재와 같은 남북관계의 장기 경색 국면을 해결하기 위해 경제협력이나 사회·문화 분야 교류에서 '모멘텀'을 잃지 않는 것이 중요함.
 - 경제·사회분야와 정치·군사 분야를 분리하여 개성공단이나 금강산 관광과 같은 경제·사회 영역은 어떤 식으로든 지속적인 교류를 유지하기 위한 노력이 필요함.

나. 남북교류 활성화와 제도화를 위한 정책 제안

- 남북 최고위급 회담 재개 및 이의 정례화
 - 남북한은 이미 최고지도자의 정책적 결단을 통해 두 차례의 남북정상회담과 수차례의 고위급회담을 진행함으로써 갈등국면을 대화국면으로 전환과 한 경험이 있음.
 - 현재와 같은 고도의 남북경색 국면에서는 실무 차원의 대화나 협상보다는 최고위급 회담(정상회담과 특사교환 포함)이 재개되어야 하고 이 과정에서 남북관계의 근본적 문제에 대한 논의와 함께 회담의 정례화 방안에 대한 논의가 필요함.
- 반관반민의 교류협력 협의기구 운영
 - 남북한 간 정부와 민간의 역할을 분담할 수 있는 반관반민 형태의 비영리재단법인을 설립함으로써 정부 간 교섭에서 나타날 수 있는 비효율성과 예측 불가능성의 한계를 극복하고, 장기적으로 남북 교류협력과정에서 '정경분리'의 원칙을 실현함.
- '남북경제협력위원회' 설치 및 '남북사회문화공동위원회' 가동
 - 향후 동북아 경제협력 과정에서 남북한 에너지, 수송 등 인프라 개발을 진행할 경제협력위원회를 설치함으로써 한반도가 가진 지정학적 이점을 남북한이 공동으로 이용할 필요가 있음.
 - 남북기본합의서에서 합의한 '사회문화공동위원회'를 가동하여 문화·예술 분야에서의 교류를 통한 남북의 동질성 회복 노력이 필요함.

- 한·중 협력을 통한 북한과의 경제교류 확대
 - 중국과 협력을 통한 대(對)북한 경제교류 활성화를 모색함으로써 향후 한반도 위기 시 중국이 북한에 대한 설득자 내지는 완충지대 역할을 수행할 수 있고, 동시에 남북한 직접교류의 취약성을 보완하는 효과를 기대할 수 있음(ex: ‘창지투 개발 계획’에 대한 적극적인 참여 및 한중 자본협력을 통한 북한진출 모색 등).
- 가칭 ‘통일경제특구’ 설치
 - 최근 몇 년동안 남북관계의 경색 국면에 따른 교류협력의 정체에도 불구하고 개성공단의 생산액과 근로자 수가 꾸준히 증가하고 있다는 점은 남북관계의 안전장치로서 개성공단을 통한 경제협력 방식이 유효함을 입증하는 사례임.
 - 현재의 개성공단과 같은 경제특구를 장기적으로 남북한 통일과정에서 접경지역에 설치할 필요성이 있음. 이를 위해 정부는 기반시설을 지원하고 민간 투자의 참여 확대를 도모할 필요성이 있음.
- 교류협력 관련 법제의 정비
 - 향후 남북한 화해 국면을 대비한 입법 조치가 필요함. 남북한 간 합의사항의 이행을 강제하기 위해 국회 비준 절차를 거치거나 필요한 입법 조치를 추진함으로써 정권 교체와 관계없이 안정적으로 남북 화해·협력을 추진할 수 있는 여건을 마련해야 함.
 - 예를 들어, 현행 「남북교류협력에 관한 법」을 「남북교류협력기본법」으로 개정하고, 교류협력의 각 분야별(경제교류, 사회·문화교류, 인적교류 등)로 단행 법규의 형태로 입법 추진할 필요 있음.

중국과 협력을 통한 대(對)북한 경제교류 활성화를 모색함으로써 향후 한반도 위기 시 중국이 북한에 대한 설득자 내지는 완충지대 역할을 수행할 필요가 있음

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

오은정 (제주평화연구원 인턴)



저자 약력

■ 신종호

現 경기개발연구원 통일동북아센터 연구위원. 중국 북경대학(中國 北京大學)(Peking University)에서 국제정치학 박사 학위를 취득하였으며, 국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관을 역임하였음. 관심 연구 분야는 중국외교/국제관계, 중미관계, 국제위기관리, 중국의 소프트파워 등임. 주요논문으로는 “중국의 국제위기관리 행태 및 미·중관계에 대한 함의”, “중국의 소프트파워외교의 전개와 국제정치적 함의”, “중국의 다자안보협력전략과 미중관계: ARF, SCO, 6자회담을 중심으로” 외 다수의 논문과 공동저서 등이 있음.

주석

- * 본 글은 신중호, 『중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점』(경기개발연구원, 2010)의 내용을 기반으로 하여 최근 자료를 참고하여 수정·보완한 것임.
- 1) ‘양안관계’란 대만해협을 사이에 둔 중국-대만관계를 지칭함. 양안관계는 淸日전쟁(1894.6~1895.4)과 1940년대의 ‘國共內戰’, 그리고 1949년 중화인민공화국 수립 과정을 거치면서 본격화되기 시작함.
 - 2) 남북한관계와 양안관계의 비교와 관련해서는 오승렬·신상진·문홍호, 『남북교류·협력과 북한의 변화: 중국과 대만의 경험을 중심으로』(통일부 통일교육원, 2003); 박영호·김병로·김영운·조한범·최의철, “동서독 및 중·대만 교류협력 비교”, 『세계지역연구논총』, 제21집(2003); 전병곤, “양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의”, 『韓中社會科學研究』, 제6권 제1호(2008) 등을 참조.
 - 3) ‘삼통’(三通)이란 중국과 대만과의 직접 교역을 의미하는 통상(通商), 우편물 교환을 의미하는 통우(通郵), 항공기와 선박의 직항을 의미하는 통항(通航)을 지칭. ‘사류’(四流)는 경제 교류·문화 교류·과학기술 교류·체육 교류를 지칭함.
 - 4) 대만의 진먼(金門島), 마주(馬祖島), 평후(澎湖列島)와 대륙 간 삼통의 허용을 지칭함.
 - 5) 대만은 이전에는 홍콩, 마카오, 버지니아 군도 등 제3국을 경유한 간접 투자만 허용함.
 - 6) 문홍호, “중국과 대만의 협상제도와 운영 사례 연구: 海峽兩岸關係協會와 海峽交流基金會를 중심으로”, 『中國研究』, 제48권(2008), pp.311-330; 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』(서울: 법무부, 2008).



Jeju Forum for Peace & Prosperity

Community Building in East Asia



www.jejuforum.or.kr

제주포럼 기획단

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24, 제주평화연구원 (697-120)
Tel. 064-735-6532 또는 533 email. jejuforum@jpi.or.kr
homepage. www.jejuforum.or.kr

제주평화연구원은

2011년 5월 27일부터 29일까지 3일간 해비치 호텔 & 리조트, 제주에서 '제6회 평화와 번영을 위한 제주포럼' 을 주관하였습니다. 제6회 제주포럼은 '새로운 아시아: 평화와 번영을 위하여(New Asia for Peace and Prosperity)' 라는 대주제 아래 평화와 안보, 경제, 경영, 환경, 문화, 여성, 의료, 도시디자인 등 여러 분야에서 다양한 의제를 가지고 진지한 토론과 의견 교환을 통해 새로운 국제 환경변화에 부응하는 아시아 지역내 협력방안을 모색하는 좋은 계기가 되었습니다.

제6회 제주포럼은 김황식 국무총리, 아로요 필리핀 전대통령, 자오치청 중국 인민정치협상회의 외사위원회 위원장 등 국내외 고위인사 등이 참석하여 새로운 아시아 지역협력의 방향에 대한 의견을 제시하여 주었고, 64개 세션에 세계 22개국에서 해당분야 최고의 전문가들이 참여하여 포럼의 질적 수준을 향상시켰으며 중국 중견기업인 100여명을 포함, 국내외저명인사 1,800여명이 참여함으로써 규모면에서도 가장 큰 회의로서 종합국제포럼으로서 면모를 갖추고 성대하게 마무리 되었습니다.

제6회 제주포럼 개최식에서 공식화된 바와 같이 이제 제주포럼은 격년제 개최에서 매년 개최하기로 되었으며, 이에 따라 제주평화연구원은 **제주포럼 기획단을 발족하여 2012년 5월-6월 중 제7회 제주포럼 개최를 목표로 준비하고 있습니다.** 제주평화연구원은 앞으로 '평화와 번영을 위한 제주포럼' 이 명실상부하게 국내 최대의 종합국제포럼으로 발전할 수 있도록 제7회 제주포럼 부터는 포럼의 의제와 목적에 동의하는 국내외 기관과 단체가 세션에 직접 참여할 수 있도록 세션을 대폭 개방할 예정입니다. **제7회 제주포럼에 대해 귀기관과 귀단체의 많은 관심과 참여를 기대합니다.**

제주포럼에 대해서는 포럼 공식홈페이지를 참조하여 주시기 바라며, 포럼 참가문의는 제주포럼 기획단으로 연락하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2011년 8월
제주평화연구원 제주포럼 기획단





제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760