

# 양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여

전 병 곤\*

- I. 문제제기
- II. ECFA의 체결 배경
- III. ECFA와 양안 교류협력의 전개
- IV. 양안교류협력의 평가와 함의
- V. 결론 및 과제

## 국문요약

본 글은 「해협양안경제협력기본협정(ECFA)」 체결 이후 양안 교류협력의 변화 양상을 분석하고 그것이 남북 교류협력에 주는 정책적 함의와 시사점을 제시하려는 시도이다. 다만, 양안관계와 남북관계가 갖는 상이성과 유사성을 고려해 본고에서는 한국의 입장을 중국이나 대만의 어느 일방에 고정하지 않고 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용하였다.

이를 위해 먼저, 본 글은 양안의 ECFA 체결 의도와 ECFA를 둘러싼 정치경제적 교류협력의 변화를 분석하였다. 양안은 안정과 발전을 위해 ECFA를 체결하였고, ECFA 체결 이후 양안관계는 교류협력의 제도화를 거쳐 안정적인 발전단계에 진입한 것으로 평가되며, 이러한 추세는 지속될 전망이다.

이러한 양안의 경험을 남북 교류협력과의 비교 평가를 통해 남북 교류협력 관계의 개선을 위한 정책적 함의를 제시하였다. 즉, 정치군사적 갈등에도 불구하고 경제교류협력을 유지해야 하는 점, 교류협력의 지속을 위해서는 한국이 일정 수준의 손해를 감수해야 하는 점, 상대적 열위에 처해 있는 북한이 오히려 남북관계를 주도할 수 있는 점, 상생 및 상호존적인 협력방향을 지향해야 하는 점, 민간과 정부를 분리해 추진하는 점, 국내 여론과 상대국 여론을 고려해야 하는 점 등이 그것이다.

**주제어:** 양안관계, 남북관계, 교류협력, 통합, 해협양안경제협력기본협정

## I. 문제제기

2012년 1월 대만 총통 선거에서 국민당의 마잉주(馬英九)가 재선됨에 따라 향후 양안관계도 안정적으로 발전할 것이라는 예측이 지배적이다. 대만독립을 주장하던 민진당과 달리 국민당은 양안관계의 안정을 통한 경제발전에 치중하는 정책

\* 통일연구원 통일학술정보센터 소장

을 추진해왔고, 이에 대한 대만 주민의 선택이 선거결과로 반영되었기 때문이다.

실제로 마잉주 집권 1기 양안관계는 급속히 개선되었고, 2010년 6월 중국과 대만은 사실상 경제통합을 목표로 하는 『해협양안경제협력기본협정』(Economic Cooperation Framework Agreement, 이하 ECFA)을 체결하였다. ECFA의 체결은 인구 14억 명의 GDP 5.3조 달러에 달하는 경제공동체인 ‘차이완(chi-wan)’ 시대의 개막이자, 양안관계가 안정적인 발전과 교류협력의 제도화 단계에 진입했다고 평가된다.

따라서 ECFA를 둘러싼 양안 교류협력의 경험은 같은 분단국인 남북한의 교류협력관계를 모색하는데 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 ECFA 체결 이후 양안 교류협력의 변화 양상을 분석하고 그것이 남북 교류협력에 주는 정책적 함의와 시사점을 제시하고자 한다.

그러나 양안관계와 남북관계의 상관성에 관한 연구의 중요성과 필요성에도 불구하고, 이에 대한 국내의 연구는 여전히 미진한 실정이다. 물론 1990년대 이후 양안의 통일정책 및 교류협력 전반에 관한 분석을 통해 남북관계에 주는 시사점을 도출하려는 기존연구는 활발한 편이다.<sup>1</sup> 그러나 ECFA를 포함한 연구는 소수에 불과하며, 그나마도 ECFA의 경제적 효과에 치중하는 한계를 갖고 있다. 즉, 양안의 교류협력관계가 한국경제 특히 한중경제에 미치는 영향에 대한 분석과 대응에 관한 연구가 주류를 이룬다.<sup>2</sup> 게다가 기존 연구는 양안관계와 남북관계의 상이성을 고려하지 않고 접근한 경우가 대부분이다.

주지하는 바와 같이, 양안관계와 남북한 관계가 갖는 유사성은 쌍방이 모두 체제와 이념이 다른 분단국가로서 동일한 역사와 문화를 공유하는 동일한 민족이며,

<sup>1</sup> 1990년대 이후 양안의 통일정책 및 교류협력을 통해 남북관계에 주는 시사점을 도출하려는 연구로는 문흥호, 『중·대만의 통일정책 비교연구』(서울: 통일연구원, 1994); 최춘흠, 『중·대만 비정치 분야 교류협력 실태에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 1998) 등이 있다. 2000년대 이후 양안관계에 관한 연구는 양안의 통일정책비교 및 통합가능성, 대만독립문제, 경제적 교류협력, 국제관계 및 안보적 맥락에서 주로 접근하고 있다. 이들 연구는 남북관계에 주는 함의와 시사점 도출을 목적으로 하고 있지는 않지만, 남북관계에 적지 않은 시사점을 준다. 정차근, “중국과 대만 통일의 기능적 관계변화와 전망,” 『한국동북아논총』, 제40집 (2006), pp. 79-104; 김도희, “중국의 성장과 대만기업의 역할,” 『한국정치학회보』, 37집 5호 (2003), pp. 331-475; 오승렬, “중·대만 관계의 구조적 특징 연구,” 『중국연구』, 제30권 (2002), pp. 531-547; 주성환, “분단국들의 경제적 상호의존성 비교 분석,” 『비교경제연구』, 10권 2호 (2003), pp. 1-39; Lynn T.White III, “America at the Taiwan Strait: Five Scenarios,” *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3 (2007), pp. 5-40.

<sup>2</sup> 지만수 외, “중국·대만 ECFA의 주요 내용과 시사점,” 『오늘의 세계경제』(KIEP, 2010.7); 김선광, “중·대만 ECFA체결이 한중 FTA 협상에 미칠 영향에 관한 연구,” 『통상정보연구』, 13권 2호 (2011), pp. 179-203; 박광득, “양안 경제협력기본협정의 현황과 시사점,” 『대한정치학회보』, 18권 2호 (2011), pp. 169-192.

정도의 차이는 있으나 기본적으로 통일이나 통합을 지향한다는 점에서 찾을 수 있다. 반면, 양안관계와 남북한 관계는 분단의 역사적 배경, 체제를 비롯한 쌍방의 정치경제적 조건과 상대방의 정책에 대한 주동성과 피동성 그리고 국제적 지위 및 실질적인 교류협력 등에서 본질적으로 구분되는 상이성을 갖고 있다.

구체적으로 국력의 상대적 우위, 우월적인 국제적 지위, 이를 바탕으로 한 양안 교류협력의 적극성의 측면에서 중국의 입장이 우리와 유사하다. 반면, 이념과 체제의 유사성과 경제발전 수준의 측면에서는 대만의 입장이 우리와 유사하다. 이로 인해 많은 경우 ‘한국=대만, 북한=중국’ 혹은 ‘한국=중국, 북한=대만’의 등식이 교차한다. 따라서 양안 교류협력의 사례가 남북한 교류협력에 적용 가능한 시사점을 도출하기 위해서는 어느 일방에 우리의 입장을 적용하기보다는 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용해야 한다.

따라서 본 과제는 이러한 관점에서, 어느 일방에 고정되지 않고 대만 및 중국의 입장 그리고 양자 간 교류관계에서 나타난 특성을 동시에 고려하여 양안 교류협력이 남북교류협력에 주는 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 양안이 ECFA를 체결한 의도를 추적하고 ECFA를 둘러싼 양안의 정치경제적 교류협력의 변화를 분석·전망한 후, 이를 남북 교류협력과의 비교 평가를 통해 남북관계에 적용 가능하고 유용한 시사점을 도출하고자 한다. 다만, 연구 시점이 ECFA의 장기적 효과를 충분히 검토할 수 없다는 점과 대외적 요인이 양안관계 및 남북관계에 커다란 영향을 미침에도 불구하고 본 논문에서는 양안 및 남북한의 양자관계에 치중함으로써 이를 충분히 반영하지 못한 한계가 있음을 밝히고자 한다.

## II. ECFA의 체결 배경

### 1. ECFA의 체결과정

ECFA 체결 이전 양안관계는 1978년 중국의 개혁개방정책 채택을 계기로 크게 변화되었고, 1987년 대만이 친지방문 허용정책을 채택함으로써 양안의 교류협력 관계도 본격화되었다.<sup>3</sup> 이후 중국경제의 고도성장과 노동력, 원자재, 시장 등에서 비교우위에 있는 중국과 자본·기술에서 비교우위에 있는 대만의 경제적 상호보완

<sup>3</sup> 1978년 이후 양안관계의 전개에 관해서는 다음을 참조. 張春英 主編, 『海峽兩岸關係史(第四卷)』 (福州: 福建人民出版社, 2004).

성으로 인해 양안 경제교류협력은 일관되게 진전될 수 있었다. 이는 주권, 독립 문제 등 양안 간 정치적 관계의 악화에도 불구하고 양안이 ECFA를 체결하는 주요 배경이 되었다.

<표 1> ECFA의 추진 경과

일 시	경 과	주요 내용
2009. 2	대만 ECFA 추진계획 발표	협상원칙, 추진원칙 등
2009. 5	대만 국민당 주석 우보승 베이징 방문	ECFA논의에 합의
2009. 11	공동연구 완료	ECFA가 양자 경제발전에 유리하다는 결론
2009. 12	제4차 양안회담	5차 양안회담에서 ECFA에 서명할 것을 합의
2010. 1	제1차 실무협상(북경)	- 공식 명칭 합의 - 협의서 내용 합의(상품 및 서비스 무역시장 개방 원산지 규정, 조기자유화 프로그램, 무역구제, 분쟁해결, 투자 및 경제협력) - 양안투자보장협정의 ECFA에 포함시켜 협상결정
2010. 4	제2차 실무협상(대만)	- 조기자유화 리스트 포함 품목과 서비스 부문의 상호 민감 부분에 대한 고려 원칙에 동의 (EHP 리스트에서 중국 농산물 제외, 대만 취약산업 및 중소기업 보호) - 협정 초안, 원산지 규정을 주요 의제로 협상전개
2010. 6	제3차 실무협상(북경)	- 협정 본문 및 5개조항 16조례에 기본적 합의 도출 - 조기자유화 프로그램 리스트 부분적 동의
2010. 6	제5차 양안회담 준비회의	협정 본문가 5개 부속서 최종 감독, 조정
2010. 6. 29	제5차 양안회담(중경)	양안 간 ECFA 서명

출처: 行政院大陸委員會, 兩岸大事記 참조 작성. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.10).

ECFA의 체결은 2008년 5월 마잉주 정부의 출범과 맥락을 같이 한다. 마잉주 총통은 중국과 포괄적 경제협력협정(Comprehensive Economic Cooperation Agreement: CECA)을 체결해 양안 경제관계를 제도화한다는 공약을 제시했기 때문이다. 이러한 대만의 정책변화에 대해 중국도 적극적으로 호응하였다.<sup>4</sup> 다만,

<sup>4</sup> 2008년 12월 중국의 후진타오(胡錦濤)는 <대만동포에게 고함> 30주년 기념 좌담회에서 “양안은 포괄적 경제협력협정을 체결해 양안 특색을 갖춘 경제협력 기제를 건립함으로써 최대의 상호보완 및 호혜호리를 실현할 수 있다”고 언급하였다. 胡錦濤, “携手推動兩岸關係和平發展, 同心實現中華民族偉大復興,” 『統一論壇』, 2009年 第1期.

CECA가 중국과 홍콩의 CEPA를 연상시킬 뿐만 아니라 대만의 홍콩화를 우려한다는 대만 내부의 비판이 거세지자, 2009년 2월 대만 정부는 이를 수용해 ECFA로 명칭을 바꾼 추진계획을 발표했다.

2009년 5월 우보슝(吳伯雄) 국민당 주석이 베이징을 방문해 ECFA에 관한 논의에 합의한데 이어, 양안은 개별 및 공동연구를 통해 ECFA가 양안의 경제발전에 유리하다는 결론을 도출했다. 이후 6개월의 비교적 짧은 기간 동안 3차례의 실무협상과 준비회의를 거쳐 2010년 6월 29일 제5차 양안회담에서 중국 해협회(海協會) 천원린(陳雲林)회장과 대만 해기회(海基會) 장빙쿤(江丙坤) 이사장이 최종 서명함으로써 ECFA가 체결되었다. ECFA는 대만 국내의 논란에도 불구하고 8월 입법원의 비준을 얻음으로써 2011년 1월부터 공식 발효되었다.

ECFA는 2002년 기본협정 체결 후 2010년 발효된 중국과 아세안의 FTA처럼 2011년 발효 후 추후 협상을 통해 FTA를 완성하는 기본협정의 성격을 갖는다. 이에 따라 양안은 상품무역, 서비스무역, 투자보장, 분쟁해결 등에 관한 협상을 진행하고 있다. 협정문은 서문과 5개장, 16개조 그리고 5개의 부속문건으로 구성되어 있으며, 상품 및 서비스무역, 투자보장, 조기자유화(EHP), 경제협력, 분쟁해결 기구 등의 내용을 포함하고 있다. 특히, ECFA의 가시적 효과를 조기에 실현하기 위해 주요 공산품 및 서비스 분야에 대한 EHP를 포함시킨 특징이 있다.<sup>5</sup>

## 2. 양안의 추진 의도

ECFA의 체결은 중국과 대만의 상호 경제적 필요가 일치된 결과이지만, 그 이면에는 양안의 정치적 의도도 내포되어 있다. 즉, ECFA는 양안이 각자 경제적 동기와 정치적 의도를 동시에 고려한 전략적 의도를 갖고 추진한 결과물이다.

먼저 대만의 경우, ECFA를 대만경제의 활성화 촉진과 경쟁력을 강화하는 효과적인 수단으로 파악하고 추진하였다. 자원과 시장이 협소해 대외지향형 경제발전을 추진해 온 대만의 입장에서 ECFA는 중국의 거대 시장과 자본을 활용할 수 있는 기회인 동시에 양안 공동시장 구축과정에서 내국인 대우에 준하는 우대조치를 받을 수 있기 때문이다. 실제 미국의 피터슨 국제경제연구소의 보고서는 ECFA 체결로 2020년까지 대만의 GDP가 4.5% 상승할 것이라고 분석하였다.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 『ECFA兩岸經濟合作架構協議本文』, <<http://www.ecfa.org.tw>> (검색일: 2011.10.20).

<sup>6</sup> Daniel H. Rosen, "Deepening China-Taiwan Relations through the Economic Cooperation Framework Agreement," *Policy Brief* 10-16, Peterson Institute for International Economics, 2010.6.28.

또 대만 내에서 ECFA 추진의 주요 논거로 자주 거론되었던 중화경제연구원의 연구결과를 보면, ECFA 체결로 대만의 GDP 1.65→1.72%, 수출 4.87→4.99%, 수입 6.95→7.07%가 상승될 것이며, 25.7→26.3만개의 일자리가 창출될 것으로 예상했다.<sup>7</sup>

또한 대만은 WTO의 가입에도 불구하고 최근 FTA 체결의 세계적 추세와 동아시아 경제협력에서 소외되고 있다고 인식하고, 대만의 경제적 고립과 주변화를 방지하는 차원에서 ECFA를 추진했다. 특히, 2010년 1월 중국과 아세안 FTA의 본격 발효는 이러한 대만을 더욱 자극했다.<sup>8</sup> 일반적으로 FTA는 구성원 간 무역 확대의 효과가 있지만 비회원국에는 무역장벽 효과가 있기 때문이다.

그런 점에서 대만이 중국에 비해 ECFA 체결에 더 적극적이고 선제적인 측면도 존재한다. 특히, ECFA 추진의 가속화와 정당성을 확보하는데 유리할 수 있도록 조기자유화 프로그램을 ECFA에 포함시킨 점도 그렇다. ECFA의 가시적 효과는 국민당 정부의 국내 정치에 유리하게 활용될 수 있기 때문이다. 즉, 국민당 정부는 ECFA의 경제적 효과를 통해 양안관계의 악화로 인한 정치적 불안과 경제 침체를 초래했던 민진당 시기와의 차별화를 꾀할 수 있을 뿐만 아니라, ECFA에 대한 국내 반론을 약화시키고 지지층을 넓힘으로써 국내 정국을 주도하는데 유리할 수도 있기 때문이다.

이러한 국내 정치적 동기 이외에도 대만은 ECFA를 계기로 국제 활동공간을 확대하려는 외교안보적 동기도 갖고 있다. ECFA는 양안 경협의 제도화를 이룸으로써 대만해협의 평화와 안정을 촉진할 수 있고 더 나아가 역내 평화와 안정에도 도움이 될 수 있다. 따라서 대만은 국제사회 평화와 발전의 기여자로서 국격을 높이고 타국과의 FTA를 추진할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것으로 기대하고 있다.<sup>9</sup>

중국 역시 ECFA를 경제적 목적과 정치적 의도를 동시에 고려해 전략적으로 추진했다. 먼저 경제적 측면에서 중국은 ECFA를 계기로 대만에 대한 수출 증진 효과를 거두는 한편, 대만의 선진기술과 시스템을 습득함으로써 자국의 경쟁력 제고와 산업구조의 고도화에 활용하고자 한다.

중국은 ECFA의 원만한 성사를 위해 대만의 입장과 요구를 수용하는 협상력을

<sup>7</sup> 中華經濟研究院ECFA研究團隊, 『兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告 (2009年7月29日)』, <<http://www.cier.edu.tw>> (검색일: 2011.10.27).

<sup>8</sup> 單玉麗, “臺灣的大陸政策與後ECFA時代推動兩岸經貿合作之策略,” 『綜合競爭力』, 2011年 第1期, p. 40.

<sup>9</sup> 吳榮義 主編, 『解構ECFA:臺灣的命運與機會』 (臺北: 新臺灣國策智庫, 2010), pp. 35-47.

보여주었다. 구체적으로 중국은 2009년 기준 대만의 대 중국 수출액 138.3억 달러에 해당하는 539개 품목을 대만에 개방한 반면, 대만은 중국의 대 대만 수출액 28.3억 달러에 해당하는 267개의 품목만을 개방하였다. 또한 중국은 대만에 비해 우위에 있는 농산품의 개방을 요구하지 않았으며, 중국 인력의 대만 이동을 협정에서 제외시켰다.<sup>10</sup>

이 점은 중국이 ECFA를 추진하는데 경제적 동기 이외에도 정치·외교안보적 의도가 있음을 보여주며, ECFA만이 아닌 홍콩, 마카오 및 동남아와의 FTA를 추진할 때에도 공통적으로 발견된다. 즉, 중국의 전략적 의도는 FTA의 상호의존 효과에 의해 안정적인 경제안보협력 환경을 구축하고, 더 나아가 경제규모가 큰 중국이 상대적으로 의존도가 높은 체결국에 대한 영향력과 발언권을 발휘할 수 있는 비대칭적 상호의존 효과를 거두고자 한다.<sup>11</sup> 또한 중국은 체결국 외부의 영향력을 견제할 수 있는 무역의 안보외부효과(security externalities)도 기대하고 있다.<sup>12</sup>

이는 중국이 미국과 일본에 대응해 주변 지역에서 자국 중심의 유리한 질서를 형성할 수 있는 기회를 확보하는데 ECFA가 주요한 수단이 될 수 있음을 의미한다. 구체적으로 중국은 ECFA의 추진을 통해 대만과의 경제교류협력을 강화해 경제적 상호의존도를 높이고 경제통합을 가속화하는 한편, 대만 민중에 대한 중국의 이미지 제고와 대만 독립세력 견제, 더 나아가 통일의식을 고취시킴으로써 정치사회적 신뢰와 안정성을 확보하고 통일을 촉진시키려는 장기적 의도를 갖고 있다. 즉, ECFA의 정치적 파급효과를 기대하고 있다. 여기에 기존의 통합대상인 홍콩과 마카오를 포함하는 중화경제권 형성도 의도하고 있다. 이를 발판으로 아세안까지 포괄하는 동아시아 역내 협력의 주도권 및 발언권을 확보하고자 한다.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 『ECFA兩岸經濟合作架構協議本文』, <<http://www.ecfa.org.tw>> (검색일: 2011.10.20).

<sup>11</sup> 양안관계의 비대칭성에 관한 이론적 접근은 包宗和·吳玉山 主編, 『重新檢視爭辯中的兩岸關係理論』(臺北: 五南, 2009), pp. 31-59.

<sup>12</sup> 무역의 안보외부효과란, 협력의 제도화가 행위자간 역내 외교안보적 이슈에 대한 논의와 협력을 이끌어냄으로써 역내 안보문제를 안정적으로 관리하고 영향력을 증대시킬 뿐만 아니라, 외부의 영향력을 견제할 수 있는 효과를 말한다. 전병근, “중국의 FTA 추진과 대외전략적 함의,” 『중국연구』, 제49권 (2010), 참고.

<sup>13</sup> 鄭又平, “從兩岸簽署ECFA看中國大陸‘經略東亞’大戰略,” 『展望與探索』, 第9卷 第3期 (2011.3), pp. 45-46.

### III. ECFA와 양안 교류협력의 전개

#### 1. 교류협력의 제도화

마잉주 정부는 경제 활성화와 국제 활동공간의 확대를 위해 양안의 긴장·대립 관계를 지양하고 교류·협력을 확대하는 방향으로 양안정책의 기초를 조정하였다. 즉, 대만은 ‘통일을 하지 않고, 독립시도를 하지 않으며, 무력사용을 하지 않는다’는 ‘신삼불(新三不:不統·不獨·不武)’정책을 대륙정책의 기본원칙으로 설정하고, 중국과 대화와 교류를 추진하는 실리적 접근을 시도했다. 또한 대만은 하나의 중국과 ‘92공식(九二共識)’을 기초로 독립·주권 문제 등 양안 간 내재해 있는 복잡한 논쟁을 유보하고 상대방을 인정하는 토대 위에서 양안주민의 공동 번영을 위한 경제우선적인 교류협력을 추진했다. 그리고 대만의 주체성과 대등성을 고려하며 접근했다.<sup>14</sup> ‘평화와 발전’ 및 ‘조화로운 사회’ 건설을 주창하며 올림픽 개최를 목전에 두고 있던 중국 역시 양안관계의 안정과 통합에 대한 기대감으로 이에 호응했다.

이에 따라 양안은 우선 10년 동안 중단되었던 교류협력의 제도화를 위한 협상부터 재개하였다. 장빙쿤 대만 해기회 이사장과 천원린 중국 해협회 회장을 대표로 하는 장천회담이 양안회담의 주요 창구로 활용되었다. 이 회담의 주요 의제로 협상 창구의 정상화와 논의 수준의 제고를 위한 제도적 장치 마련, 해결 가능하고 양안 주민 모두에게 혜택이 갈 수 있는 경제·사회·문화 부문의 교류확대를 위한 제도 완비, 양안의 교류를 제약해온 각종 규제 완화 및 철폐가 상정되었다.

2008년 6월 중국 베이징과 동년 11월 타이베이에서 개최된 1·2차 회담의 결과, 양안은 직항 전세기 운항 및 중국인들의 대만 관광 허용에 관한 협정을 체결하고 항공운송, 해양운송, 우편 및 식품안전 등에 대한 합의서를 체결하여 양안 간 교류를 제도화하는 성과를 거두었다. 3차(2009.4)회담에서는 금융부문의 협력과 정기 직항로 개설 등에 관한 합의서를 체결하고 중국자본의 대만 내 투자에 관한 공동 인식에 도달하였다.<sup>15</sup>

무엇보다도 장천회담의 가장 큰 성과는 4차(2009.12)회담에서 합의한 ECFA를 5차(2010.6)회담에서 체결함으로써 양안 경제관계를 제도화의 단계로 발전시켰다

<sup>14</sup> 張榮恭, “構築兩岸雙 贏新局:國民黨政府大陸政策的理念與實踐,” 蔡朝明主編, 『馬總統執政後的兩岸新局:論兩岸關係新路向』(臺北:遠景基金會, 2009), p. 48.

<sup>15</sup> “推動兩岸制度化協商穩定有序運作,” 行政院大陸委員會全球網, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.18).

는 점이다. ECFA에 의거해 양안은 투자보장협정, 분쟁해결, 상품무역, 서비스무역, 경제협력사항 등 진전된 제도화를 향한 협상을 진행하고 있다. 이밖에도 6차(2010.12)와 7차(2011.10)회담을 통해 의약위생협력 및 핵전력안전협력을 체결하는 등, <표 2>와 같이, 2011년 10월까지 양안은 모두 7차례의 장관회담을 개최하고 16개의 협의서를 체결하는 제도화의 성과를 거두고 있다.

<표 2> 양안회담의 제도화 성과

	일 시	장 소	주요 성과(합의서)
1차	2008.06	중국 베이징	-해협양안전세기회담기요(海峽兩岸包機談紀要) -해협양안 대륙주민의 대만여행에 관한 협의(海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議)
2차	2008.11	대만 타이베이	-해협양안해상운수협약(海峽兩岸海運協議) -해협양안항공운수협약(海峽兩岸空運協議) -해협양안우편협약(海峽兩岸郵政協議) -해협양안식품안전협약(海峽兩岸食品安全協議)
3차	2009.04	중국 난징	-해협양안공동범죄소탕 및 사법공조협약(海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議) -해협양안항공운수보충협약(海峽兩岸空運補充協議) -해협양안금융협력협약(海峽兩岸金融合作協議)
4차	2009.12	대만 타이중	-해협양안 농산물 검역검사 협력협약(海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議) -해협양안 표준계량인증 협력협약(海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議) -해협양안 어선선원 노무협력협약(海峽兩岸漁船舶員勞務合作協議)
5차	2010.06	중국 충칭	-해협양안경제협력기본협정(ECFA)(海峽兩岸經濟合作架構協議) -해협양안지적재산권 보호협정(海峽兩岸智慧財產權保護合作協議)
6차	2010.12	대만 타이베이	-해협양안의약위생협력협약(海峽兩岸醫藥衛生合作協議)
7차	2011.10	중국 톈진	-해협양안핵전력안전협력협약(海峽兩岸核電安全合作協議)

출처: 臺灣行政院大陸委員會, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.25).

## 2. 교류협력의 확대

ECFA로 상징되는 양안 교류협력의 제도화는 양안 교류협력의 확대를 초래했다. 먼저, 경제적 측면에서 대만은 인민폐 환전 업무 개방, 양안 증권투자 개방, 해외기업의 대만 상장 완화, 중국의 대만투자 개방, 양안 금융 거래와 관리 협력 강화, ‘小三通’ 정상화 추진 등의 조치를 잇달아 실시했다.

ECFA가 발효된 2011년 상반기 동안 조기자유화 품목에 대한 원산지 증명서 발급은 25.7억 달러에 해당하는 17,072건이 발급되었고, 이 기간 대만의 대중국 수출도 10% 성장하였다. 물론 ECFA가 발효된 지 얼마 지나지 않은 관계로 의미 있는 변화를 발견하기 어렵지만, <표 3>에서 보듯이, 대만과 중국의 무역은 증가 추세를 유지하고 있으며, 이에 따라 대만의 대중국 무역의존도도 심화되는 추세에 있다. 다만, 중국의 대대만 무역의존도는 하강 추세를 보이고 있어 양국 간 비대칭적 상호의존관계가 형성되고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 2008-2011년 대만과 중국의 무역액 및 무역의존도

	무역 총액 (억, US \$)	대만의 대중국 무역의존도(%)	중국의 대대만 무역의존도(%)
1995	225.25	10.36	8.02
2000	312.39	10.67	6.59
2005	763.65	20.04	5.37
2008	1,053.69	21.24	4.11
2009	865.15	22.88	3.92
2010	1,207.84	22.97	4.06
2011*	1,245.99	22.89	3.76

\*2011년은 1-11월.

출처: 『兩岸經濟統計月報』, 第228期(2012.3)를 참고하여 작성.

반면, 대만의 대중국 투자는 급격히 확대되고 있다. <표 4>를 보면, 국민당 집권 이후 3년간 대만의 대중국 투자액은 324억 달러로서 2007년까지의 누적 투자액인 649억 달러의 약 50%를 차지할 정도로 급증하고 있다. 금융위기의 영향으로 감소를 보인 2009년을 제외하면 100% 이상의 증가율을 보였으며, 특히, ECFA가 발효된 2011년은 11개월임에도 불구하고, 135.4억 달러에 달하는 사상 최대의 투자액을 기록하고 있다. 이에 따라 2011년 1~11월 중 대만의 대외투자에서 차지하는 중국의 비중은 79.1%로 1991년부터 2010년까지 중국의 비중 60.89%를 크게 상회하고 있다.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 『兩岸經濟統計月報』, 第228期 (2012.3), p. 31.

&lt;표 4&gt; 대만의 대중국 투자 현황

(단위: 억 US \$, %)

년도	1991~2007	2008~2010	2008	2009	2010	2011*
투자액	648.7	324.5	106.9	71.4	122.3	135.4
증가율	-	-	128	-33	102	-

\*2011년은 1~11월.

출처: 『兩岸經濟統計月報』, 第228期 (2012.3), p. 15.

ECFA를 통한 양안 경제관계의 제도화 추진은 경제 분야만이 아니라 사회문화 분야로까지 확대되고 있다. 구체적으로 양안은 언론 매체의 교류방문을 정상화하고 영화·TV 교류협력도 확대했으며, 중국학생의 학력 인정 및 대만유학 허용도 추진했다. 아울러 대만은 고위 관료들의 상호 방문·교류를 완화했으며, 대만 내 중국 배우자의 권익을 보장하는 등의 조치도 시행하였다.<sup>17</sup> 이는 양안 간 인적교류의 증가를 동반하였다. <표 5>를 보면, 2008년 이후 대만 방문 중국인의 수가 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 5&gt; 2008-2011년 대만 방문 중국인 현황

연도	경제교류		관광활동		기타 교류		합계	
	명	증가율 (%)	명	증가율 (%)	명	증가율 (%)	명	증가율 (%)
2008	43,621	20.16	90,035	9.93	154,855	-23.33	288,511	-9.89
2009	104,380	139.29	601,859	568.47	358,760	131.67	1,064,999	269.14
2010	154,512	48.03	1,188,987	97.55	236,600	-34.05	1,580,099	48.37
2011*	132,700	-4.70	1,150,026	3.88	267,432	13.16	1,550,158	5.99

\*2011년은 1~11월.

출처: 『兩岸經濟統計月報』, 第228期 (2012.3)를 참고하여 작성.

특히, 관광객의 증가가 현저한데, 이는 1차 장론회담에서 양안 직항과 대만 관광 허용에 대한 합의에 따라 대만은 2008년 7월부터 중국인의 단체여행을 허용하였고, 2011년 8월부터는 개인 여행을 허용했기 때문이다. <표 6>에서 보듯이, 여행 자유화 다음 해인 2009년 한 해 동안 대만을 다녀간 중국인 관광객들은 60만

<sup>17</sup> “行政院大陸委員會近三年施政績效,” 行政院大陸委員會全球網, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일:2011.10.18).

명을 상회하는 폭발적인 증가를 하였고, 2010년에는 97.58% 급증한 118만 8,928명에 이르렀다. 양안이 중국인의 대만 여행을 허용한 2008년 7월부터 2011년 9월 20일까지 대만을 방문한 중국 관광객들은 모두 263만 7,928명에 달했다.<sup>18</sup> 이는 1987년 양안의 인적교류가 시작된 이후 2007년까지 대만을 방문한 중국관광객 186만 3,285명을 넘어서는 수치다.

<표 6> 대만 방문 중국 관광객 통계

연도	중국 관광객 (명)	증가율 (%)	대만방문 총 관광객 (명)	성장률 (%)	비중** (%)
2002	2,151	-	2,977,692	5.18	0.07
2003	12,768	439.58	2,248,117	-24.50	0.57
2004	19,150	49.98	2,950,342	31.24	0.65
2005	54,162	182.83	3,378,118	14.50	1.60
2006	98,548	81.95	3,519,827	4.19	2.80
2007	81,903	-16.89	3,716,063	5.58	2.20
2008	90,035	9.93	3,845,187	3.47	2.34
2009	601,754	568.36	4,395,004	14.30	13.69
2010	1,188,987	97.58	5,567,277	26.67	21.36
2011*	1,150,026	-	-	-	-

\*2011년은 1-11월.

\*\*대만 방문 총 관광객 중 중국 관광객의 비중.

출처: “業務統計資料,” 內政部入出國及移民署, <<http://www.immigration.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).

### 3. 전망

앞에서 살펴보았듯이, 마잉주 총통이 집권한 이후 양안은 관계개선을 통해 ECFA를 체결함으로써 양안의 교류협력은 제도화의 단계로 접어들었다고 평가된다. 또한 기본 협정 성격인 ECFA의 특성상, 양안은 향후 지속적인 협상을 해야 하며, 이에 따라 양안 간 교류협력의 제도화도 지속될 전망이다.<sup>19</sup> 특히, 이에 대한 대만 주민의 여론도 긍정적일 뿐만 아니라,<sup>20</sup> 양안 교류협력에 적극적인 국민

<sup>18</sup> 이에 따른 경제효과로 1,311억 新臺幣의 외화소득을 올린 것으로 평가된다. “開放大陸地區人民來臺觀光,” <<http://www.cy.gov.tw>> (검색일: 2011.10.25).

<sup>19</sup> 7차 장친회담에서 양안은 8차 회담에서 양안투자보장에 관한 협의를 하기로 합의했다.

당의 마잉주 총통이 재선되어 양안의 제도화도 더욱 탄력을 받을 전망이다.

그러나 향후 양안관계가 양안 교류협력의 제도화를 넘어 질적인 변화 내지 통합을 지향할 수 있으려면 적지 않은 시간이 필요할 것으로 보인다. 우선 무엇보다도 중요한 것은 ECFA의 정치·경제적 효과이다. 물론 ECFA가 발효된 지 1년 남짓한 시점에서 ECFA의 효과를 검토하는 것은 사실 무리가 있지만,<sup>21</sup> 대만에서의 ECFA의 추진 동기와 지지 기반이 대만경제의 발전과 양안관계 개선을 통한 국제생존공간의 확대에 있기 때문에 이에 대한 가시적인 효과가 출현해야 한다. 현 단계에서 볼 때, ECFA의 체결과정에서부터 진행된 양안의 교류협력과 제도화의 노력이 양안관계의 안정을 가져다 준 효과는 분명 존재한다.<sup>22</sup> 그러나 주민들이 피부로 느낄 수 있는 경제적 효과와 해외 자본의 대만 투자나 FTA 체결 등은 단기간에 거둘 수 있는 성과가 아니기 때문에, 향후 이에 대한 성과가 양안 교류협력의 추진 동력으로 작용할 전망이다.<sup>23</sup>

또 하나 주요한 변수는 ECFA의 정치·안보적 파급 효과이다. 즉, 경제적 교류협력의 확대와 상호의존의 심화는 공동의 이익을 유발시키고 상호신뢰 구축 및 정치·안보 분야의 협력을 파급시켜 궁극적으로 통합으로 나아가겠다는 (신)기능주의적 접근의 유효성 여부이다.<sup>24</sup> 중국이 장기적으로 원하는 방향이기도 하다. 그러나 양안 간에는 해소되지 않은 정치·안보적 불신이 여전히 잠재해 있다.<sup>25</sup>

구체적으로 2011년 11월 대만 주민이 대만 정부와 주민에 대한 중국정부의 태

<sup>20</sup> 2011년 11월 민의 조사의 경우, 양안 교류의 속도가 적당하다는 의견(48.1%)이 너무 빠르다는 의견(25.7%)을 압도하는 것으로 나타났으며, 너무 느리다는 의견(12.9%)을 감안하면 대체로 지지하는 의견이 높은 편이다. 『民衆對當前兩岸關係之看法'例行性民意調查』, pp. 1-2. 行政院大陸委員會全球網, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).

<sup>21</sup> 그럼에도 불구하고, ECFA의 정치경제적 효과에 대한 다양한 연구들이 시도되고 있다. 劉翁昆, “ECFA對臺灣的政經影響及未來展望,” 『東亞論壇季刊』, No. 472 (2011.6), pp. 9-20; 李利國, “ECFA與臺灣面臨的經濟挑戰,” 『華人前瞻研究』, 第7卷 第1期 (2011.5), pp. 31-41; 李樑堅, “兩岸經濟發展面對ECFA簽訂後之影響分析,” 『華人經濟研究』, 第9卷 第1期 (2011.3), pp. 51-61.

<sup>22</sup> 2011년 5월 마정부 이후 양안관계의 변화를 묻는 여론조사의 결과에서도 비교적 완화(51.3%)가 변화 없음(32.3%)과 비교적 긴장(10.2%)보다 높았다. 『民衆對當前兩岸關係之看法'例行性民意調查』, p. 2.

<sup>23</sup> Ming-Yen Tsai, “From Shallow to Deep Water Zone: Taiwan-China Relations, 2008-2011 and Beyond,” *2011 Asia-Pacific Security Forum* (Conference Manual, 2011.8.26), pp. 167-180.

<sup>24</sup> David Miltrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Book, 1943), p. 38; 상호의존과 국가의 역할 간의 상관관계에 대한 자유주의자들의 시각은 주로 다음에 의존하고 있다. Robert, Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989); Edward, L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (New York: Free Press, 1976).

<sup>25</sup> 王俊峰, “ECFA與兩岸關係和平發展,” 『臺灣研究集刊』, 2011年 第2期, p. 23.

도를 어떻게 인지하는 지를 파악하는 설문조사를 보면, 우호적이라는 응답보다 비우호적이라는 응답이 더 많았다. <표 7>에서와 같이, 중국정부의 대만 정부에 대한 태도의 경우 우호적인 응답은 32.6%인 반면, 비우호적이라는 응답은 45.2%였고, 중국정부의 대만 주민에 대한 태도의 경우 우호적인 인식은 40.5%인 반면, 비우호적인 인식은 40.8%였다.

<표 7> 대만 주민의 중국정부에 대한 호감도 조사

	매우 우호적	우호적	비우호적	매우 비우호적	모름/무응답
중국정부의 대만 정부에 대한 태도	4.5%	28.1%	29.4%	16.1%	21.9%
중국정부의 대만 주민에 대한 태도	4.7%	35.8%	27.3%	13.5%	18.7%

출처: 『民衆對當前兩岸關係之看法』例行性民意調查, p. 1.

이 점은 양안 교류협력의 제도화 및 확대에도 불구하고 대만 주민의 중국에 대한 불신감이 여전히 해소되지 않고 있음을 의미한다. 더욱이 대만 주민의 절대 다수는 통일이나, 독립보다는 현상유지를 선호하고 있다. <표 8>에 나타난 2011년 11월 조사결과를 보면, 즉각 통일(1.3%)과 즉각 독립(4.1%), 모름(8.0%)을 제외한 나머지 86.6%가 현상유지를 선택했다. 이를 세분화하면, 현상유지 후 통일이나 독립 재결정 34.2%, 영원한 현상유지 26.5%, 현상유지 후 독립 17.3%, 현상유지 후 통일 8.6%의 순이다.

<표 8 > 대만 주민의 통일 관점

즉각 통일	현상유지 후 통일	현상유지 후 통일이나 독립 재결정	영원한 현상유지	현상유지 후 독립	즉각 독립선포	모름/무응답
1.3%	8.6%	34.2%	26.5%	17.3%	4.1%	8.0%
1.3%	86.6%				4.1%	8.0%

출처: 『民衆對當前兩岸關係之看法』例行性民意調查, p. 2.

이처럼 통일을 원하는 대만 주민은 1.3%에 불과하고 현상유지 후 통일을 희망하는 주민을 포함한다 해도, 10% 미만에 머무르고 있다. 양안 교류협력의 확대에도 불구하고, 양안의 사회·정치적 통합은 요원한 실정이다. 따라서 ECFA를 중심으로 한 양안 교류협력의 정치적 파급효과는 양안관계의 진전을 전망하는 중요한

요소가 될 것이다.

이와 관련 주목할 만한 변수는 대만의 국내여론 불일치와 정권교체 여부이다. 대만 내부에는 마잉주 정부의 양안정책에 대해 불만을 갖거나 반대하는 여론이 존재하며, 특히 민진당을 비롯한 대만 독립론자들은 대만의 주권과 경제이익을 교환하는 행위라고 비난하며 현 국민당의 정책에 의구심을 갖고 있다.<sup>26</sup> 따라서 국민당 정부가 어떻게 반대여론을 극복하고 양안정책을 추진할 수 있는 여론을 조성하느냐가 향후 양안교류협력의 속도와 폭에 영향을 미칠 것으로 보인다.<sup>27</sup> 특히, 마잉주 총통의 임기가 끝나는 2016년 이후 만일 민진당 정부가 집권할 경우, 양안정책과 양안관계에도 변화가 불가피할 것으로 보인다.

## IV. 양안교류협력의 평가와 함의

### 1. 남북한 교류협력과의 비교평가

이상에서 보듯이, 양안은 정치적 갈등 속에서도 경제·사회 분야를 중심으로 한 교류협력을 지속, 확대시켜왔다. 그리고 이 점은 마잉주 정부 들어 ECFA를 체결해 경제교류협력의 제도화를 이루는 밑거름으로 작용하고 있다.<sup>28</sup> 이는 관광, 문교, 언론 및 사법 등의 교류를 동반하며 점차 확산되고 있다. 물론 향후 어떻게 발전될지는 미지수이지만, 상호 신뢰형성을 통한 평화정착을 거쳐 정치적 통합을 논의할 가능성도 배제할 수 없다.

반면 남북한의 경우는, 경제·사회 분야의 교류협력에 비해 당국 차원의 정치적 교류협력이 상대적으로 활발한 편이며, 이를 동인으로 삼아 경제·사회 분야의 교류협력을 이끌어 온 특징을 보인다. 대북 포용정책을 추진하던 시기에도 경제적 교류협력이 동인으로 작용한 것이 아니었으며, 상호 이익과 신뢰 형성이 미흡한 상태에서 관 주도로 진행되었다. 이로 인해 이명박 정부 들어 북핵 실험, 천안함 사건, 연평도 포격 사건 등 남북 교류협력은 경색되고 남북관계는 긴장 국면을 유지하고 있다.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> ECFA를 둘러싼 대만 내 정치·경제적 논쟁에 대해서는 童振源, “兩岸經濟合作架構協議之成效與檢討,” 『建國百年臺海周邊安全學術研討會論文集』(2011.9.22), pp. 161-180.

<sup>27</sup> 楊開煌, “總統選舉後兩岸關係發展的制約因素,” 『展望與探索』, 第10卷 第2期(2012.2), pp. 4-6.

<sup>28</sup> 물론 1978년 이후 평화통일정책 전환에 따른 일관된 대만 포용정책과 주변국과의 적극적인 FTA 정책을 추진한 중국의 역할이 결정적이긴 하다. 그럼에도 불구하고, 민진당 시기 양안관계의 악화를 고려하면 대만의 변화는 여전히 중요하다.

이러한 차이점이 나타나는 가장 큰 이유는, 양안은 모두 시장경제를 운용하나 남북한은 그렇지 않기 때문이다. 또한 상호 체제와 이념 및 통일정책의 근본적 차이에도 불구하고, 남북한의 공식적 정치대화가 양안의 그것보다 상대적으로 많은 이유는 양안관계와 남북관계의 비대칭적 수준의 차이에서 기인한다. 구체적으로 양안은 국토, 인구, 국력 등 국가 규모의 비대칭성이라는 객관적 현실과, 대만을 하나의 성 즉 지방으로 간주하는 중국에 대한 대만의 반발 등 상호 인식의 차이를 배경으로 하고 있다.<sup>30</sup> 다만, 양안은 합의 도출이 어려운 정치적 입장을 우회할 수 있는 준정부기구인 ‘해기회’와 ‘해협회’를 교류협력의 창구로 활용하고 있다. 반면, 남북은 2000년과 2007년 두 차례의 정상회담을 비롯 정치, 군사회담을 포함해 당국 간 공식 회담을 꾸준히 개최해왔는데, 이는 남북관계의 비대칭적 수준이 양안관계처럼 크지 않음을 의미한다. 비록 실패한 국가로서 국제사회로부터 제재를 받고 있지만, UN 가입국이고 수교국이 160개국에 달하는 북한을 수교국이 23개국에 불과하고 UN 비가입국인 대만과 등치시키는 것도 무리가 있다.<sup>31</sup>

따라서 양안관계와 남북관계가 갖는 비대칭성과 차이점으로 인해 양안 중 어느 일방에 고정된 시사점을 얻기는 어렵다고 평가된다. 다만 양안과 남북이 처한 정치적 상황은 다르지만, 양자관계를 지향하는 정책방향과 태도에서 보면 유사점도 발견된다. 즉, 상대적으로 우위에 있는 중국은 대만에 적극적인 평화공세를 전개하고 있고, 반면 대만은 흡수통합을 우려 소극적이고 제한적으로 반응하고 있다. 이점에서 보면, 중국은 남한과, 대만은 북한과 유사하다. 또한 국내의 정치적 여론이 양자관계에 미치는 영향의 측면에서는 대만이 한국과 유사하다. 더욱이 대만의 전략적 가치를 활용하는 미국의 존재와 북한의 전략적 가치를 활용하는 중국의 존재도 양안 및 남북관계에 영향을 미칠 수 있는 외부요인이라는 점에서 유사한 측면도 있다. 게다가 역설적이긴 하지만, 양안간 ‘정냉경열(政冷經熱)’의 교류협력의 경험을 반면교사로 삼을 경우 남북교류협력에 주는 시사점도 찾을 수 있을 것이다.

<sup>29</sup> 특히, 천안함 사건(2010.3.26) 이후 한국정부는 인도적 지원과 개성공단을 제외하고, 남북교역 중단, 방북·투자 지원을 불허하는 5·24조치를 취한 바 있다.

<sup>30</sup> 대만인의 정체성에 관한 1992년 6월의 설문조사에 의하면, 대만인이라고 응답한 비율이 17.3%, 중국인이라고 응답한 비율이 26.2%였으나, 2005년 12월의 조사에서는 각각 46.5%, 7.3%로 크게 변화되었다. 이러한 변화는 양안교류의 진전 및 통합을 위해 극복해야 할 문제로 평가된다. J. Bruce Jacobs, I-hao Ben Liu, “Lee Teng-hui and the Idea of ‘Taiwan,’” *The China Quarterly*, Vol. 190 (June, 2007), pp. 390-392.

<sup>31</sup> 외교통상부, 『2010년 외교백서』 (외교통상부, 2010), p. 255.

이와 달리 양안 간 비정치적 교류협력 특히 경제교류협력은 남북교류협력보다 상당한 수준으로 진척되어 있다. 먼저, 경제 교류협력의 수준을 비교하면, 중국과 대만, 남북한의 경제규모와 발전수준 차이를 감안한다 하더라도, 2010년 한해에만 1,207억 달러에 달하는 양안 무역액에 비해 남북 교역액은 미미한 수준이다. 실제로 남북 간 교역이 시작된 1989년 이후 2010년까지 누계 액은 약 146억 달러에 불과하다. <표 9>에서 보듯이, 가장 높은 수준을 기록했던 2010년의 경우에도 19억 달러에 불과할 정도로 미미한 수준이다.

이와 같은 상호무역의 절대적 수치 비교와 달리 상호 무역의존도에서는 의미 있는 점도 발견된다. 양안 간 무역의존도가 2010년의 경우 대만이 22.97%, 중국이 4.06%로 비대칭적일지라도 상호성을 띠고 있는 것과 달리 남북은 북한의 일방적인 대남 의존성을 보이고 있다. 즉, 북한무역에서 차지하는 남한의 비중이 30% 이상인데 비해 남한의 무역에서 차지하는 북한의 비중은 거의 제로에 가깝다.<sup>32</sup> 따라서 양안의 경제교류협력은 경제적 상호의존성이 증대되는 방향으로 전개된 반면, 남북한은 경제적 상호의존성이 아닌 북한의 대남 의존도를 심화시킬 수 있는 방향으로 전개되어왔다는 점이 크게 다르다.<sup>33</sup> 뒤에서 논의하겠지만 이점은 남북경협을 추진방향에 지대한 함의를 준다.

<표 9> 북한의 대남한 무역 및 비중

(단위: 백만 달러)

연도	89~01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
무역액	2,659	641	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	16,320
비중 (%)	-	22.1	23.2	19.6	26.0	31.1	38.9	32.3	33.0	31.4		-

\* 북한의 전체무역에서 차지하는 비중.  
출처: KOTRA, 『연도별 북한의 대외무역동향』을 참고하여 재작성.

투자를 비교하면, 2010년까지 대만의 대중 투자누적액은 973.2억 달러로 2010년 한해 122.3억 달러, 2011년 상반기에만 71.2억 달러에 달하고 있으나, 남북교류

<sup>32</sup> 2010년의 경우 한국의 총 대외무역액은 약 8,916억 달러로서, 이 중 북한과의 무역 약 19억 달러가 차지하는 비중은 0.002%에 불과하다.

<sup>33</sup> 물론, 이는 북한의 대외무역에서 차지하는 중국의 비중이 2006년 39%, 2008년 49.5%, 2010년 56.9%로서, 한국보다 더 높다는 점에서 이견이 있을 수 있지만, 양안 및 남북한의 분단국 상호관계의 비교차원에서 보면, 북한의 대남 경제의존의 심화는 분명한 현상이다. 중국-대만, 남북한, 동서독의 경제적 상호의존성 비교에 대한 의미 있는 연구로는 주성환, “분단국들의 경제적 상호의존성 비교분석,” pp. 1-39.

가 비교적 활발했던 시기의 남한의 대북 투자액은 2000년부터 2005년까지 차례로 2,170만, 2,757만, 1,211만, 755만, 1,180만, 1,866만 달러를 기록하고 있어 비교가 어려운 실정이다.<sup>34</sup> 여기에서 상업성보다 지원성 성격이 강한 남북경협 특성을 고려한다 해도, 2009년까지 남한의 정부 및 민간 차원을 포함한 대북지원 누적액은 29억 3,400만 달러로서, 이를 모두 합해도 남북경협 관련 투자는 양안의 그것에 견줄 바가 못 된다.

인적 교류의 측면에서 볼 때, 1987년부터 시작된 양안의 교류가 남북의 교류보다 훨씬 활발하다. 실제로 2006년에서야 왕래인원이 10만 명을 넘어선 남북의 경우보다 80년대 후반부터 왕래인원이 10만 명을 넘어선 이후 2006년 한 해에만 460만 명 이상을 기록한 양안의 교류수준이 훨씬 높다고 평가된다. 게다가 양안은 관광 및 경제협력은 물론 사회문화 목적의 교류도 폭 넓게 진행되고 있어 더욱 그렇다.

<표 10> 남북 인적교류 추이

(단위: 명)

연도	89~01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	누계
남→북	27,154	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,119	116,047	980,731
북→남	1,534	1,052	1,023	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14	7,881
합계	28,686	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061	968,612

출처: 통일부, 『2012 통일백서』 (통일부, 2012), p. 280.

물론 중국의 인구규모, 북한의 폐쇄성 등으로 인해 양안 및 남북한의 인적 교류를 양적으로 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 그러나 교류협력에서 인적 왕래가 갖는 파급효과를 감안한다면, 양안 및 남북한의 교류협력 수준을 파악하는데 유용하다. 그런 점에서, 인적교류를 둘러싼 양안의 정책과 입장을 남북관계에 교차 적용한다면, 적지 않은 시사점 도출도 가능하다. 즉, 전면적인 왕래 및 교류가 아닌 제한적·점진적이면서 경제이익 창출이 가능한 교류를 허용하는 점에서 그렇다.

이와 같이 양안의 비정치적 교류협력은 남북한의 그것에 비해 활성화되어 있으며, 그런 점에서 남북관계에 시사하는 함의도 존재한다. 다만, 북한의 입장이나 상황이 중국과 유사하고 한국이 대만과 유사하다거나 아니면, 북한이 대만과, 한국

<sup>34</sup> 엄태운, 『한미 양국의 대북정책과 남북경협』 (서울: 집문당, 2007), p. 144.

이 중국과 유사한 특성이 일관되게 나타나지 않고, 4국의 입장이나 상황이 사안별로 교차하고 있다.

## 2. 남북관계에 주는 함의

양안교류협력과 남북교류협력의 비교를 통해 알 수 있듯이, 어느 일방의 입장에서 한국에 주는 함의를 찾기보다 양안관계의 일반적 특징 속에서 남북관계에 주는 함의를 찾고 이를 토대로 한국에 주는 대안을 모색해야 할 것이다. 그런 점에서, 양안의 교류협력 사례는 남북 교류협력에 다음과 같은 일반적 시사점을 제공한다.

첫째, ECFA의 체결을 통한 경제교류협력의 제도화는 양안 간 긴장 완화 및 안정적 발전을 가능하게 해주고 향후 평화정착과 장기적 통합에 긍정적 영향을 미치는바, 남북한 교류협력 관계에도 이러한 패러다임의 적용이 필요하다. 즉, 양안은 정치·군사적 긴장관계에도 불구하고 경제교류협력을 지속하였고, 이것이 관계 정상화의 동력으로 작용하였다. 따라서 현재 남북한은 정치군사적 긴장과 갈등 속에서도 경제교류의 유지를 통해 상호 이해와 신뢰를 축적함으로써 대화 창구를 유지하고 향후 긴장 해소와 관계 정상화의 동력으로 삼을 수 있어야 할 것이다.

둘째, 양안관계에 영향을 미치는 국내 갈등 및 여론을 관리하는 대만의 경우에서 보듯이, 한국도 대북정책을 둘러싼 국내 정치 및 여론을 관리하면서 추진할 필요가 있다. 사실 대만에 비해 한국의 대북정책에 영향을 미치는 국내정치와 여론의 변화 폭이 더 크고, 종종 남북갈등을 넘어서는 남남갈등이 야기되는 바, 갈등을 해소하고 변화의 폭을 줄일 수 있는 방안과 정책결정과정을 마련해야 할 것이다.

셋째, 중국은 대만과의 ECFA 체결 시 경제교류 증대가 정치통합에 미칠 영향을 감안하여 일정 수준의 양보를 전략적으로 활용하였는바, 상대적으로 우월적 지위에 있는 일방이 손해를 감수해야 경제교류협력 관계가 지속될 수 있다는 시사점을 제공한다. 따라서 남북교류협력의 지속을 위해서는 상대적으로 우월적 지위에 있는 한국이 일정 수준의 손해를 감수하고 전략적으로 접근해야 하며, 이러한 우월적 지위를 지속·확대할 수 있도록 노력해야 한다.

넷째, 양안의 교류협력 사례는 상대적으로 우위에 있는 일방이 적극적·공세적 교류협력을 추진함에도 불구하고, 수세적·방어적으로 접근하는 일방이 오히려 쌍방의 교류협력의 속도와 범위를 주도할 수 있음을 보여준다. 남북 교류협력의 경우에도 남한이 비교적 적극적인 대북지원 정책을 추진해왔으나, 오히려 북한이 남

북관계를 조절하는 경우도 많았다. 이러한 북한의 변화를 유도하기 위해 원칙 있는 대북정책을 추진하자 북한은 이에 맞서 강·온 양면책을 구사하는 점도 그렇다.

다섯째, 그런 점에서 다음의 시사점은 유용하다. 즉, 양안 경제교류협력이 활발하게 이루어질 수 있는 이유는 쌍방 모두에게 경제적 이익을 제공하기 때문인바, 일방적 지원·수혜의 관계보다 쌍방 모두에 이익이 주어지는 방향으로 교류협력관계가 형성되어야 한다. 현 남북경협은 북한에 이익이 주어지지만 남한경제에 주는 혜택은 상대적으로 미미한 실정이다. 따라서 초기에 교류협력의 활성화를 위한다는 점에서 남한이 일정 수준 손실을 감수해야겠지만, 중장기적으로는 남북이 모두 상생하는 교류협력관계를 모색해야 할 것이다.

여섯째, 이와 관련 정치적 경색 관계에도 불구하고 양안 경제교류협력이 활발하게 유지·전개되는 이유는 민간과 정부의 분리 속에서 추진되고 있는 점도 작용하고 있다. 이와 달리 남북경협은 대북지원이 60% 이상을 차지하고 있는 등 정부주도형이라 할 수 있는데, 이 때문에 남북간 정치적 관계에 깊은 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 남북관계 및 대내외 정치적 영향 및 부담을 해소함으로써 남북경협이 지속적으로 추진될 수 있도록 민간 주도형의 교류협력으로 전환하는 방안을 마련할 필요가 있다.

일곱째, 양안 교류협력의 사례가 주는 또 다른 시사점은 경제교류의 증대가 단기간에 정치통합으로 연결되지 않는다는 사실을 보여준다. 따라서 남북은 경제교류협력이 사회교류와 통합을 거쳐 정치통합으로 이어지는 장기적인 과정을 대비해야 할 것이다. 그러기 위해서는 인도주의적 차원의 남북 이산가족 상봉을 유지하는 것 이외에도, 남북관계의 변화에 파급효과가 큰 인적교류를 분야별로 점진적으로 확대하는 방안을 모색해야 할 것이다.

여덟째, 상대적으로 열위에 있는 일방은 흡수통일을 우려해 현상유지를 선호하며 심지어 분리·독립을 주장할 수 있는바, 상대적으로 우위에 있는 일방은 자국 주민만이 아닌 상대국 주민의 인식 및 여론을 움직일 수 있는 정책을 추진해야 할 것이다. 현 남북은 군사영역을 제외하고 남한이 상대적인 우위를 점하고 있는데, 만일 북한이 핵을 폐기한다면 이러한 우열은 더욱 가속화될 것으로 보인다. 그렇다면 남한은 교류협력을 확대하는 과정에서 북한 주민의 인식 및 여론에 영향을 미칠 수 있는 정책을 구사해야 할 것이다. 이를 토대로 남북주민의 상호 이해의 폭을 증진시키고 민족적 동질성을 회복할 수 있는 장기적인 대비책을 마련해야 할 것이다.

아홉째, 홍콩, 마카오 등과 같은 중개지의 존재는 양안 상호간 정치경제적 위험

을 분산시킴으로써 초기 안정적인 교류협력을 가능하게 했다는 점도 주지할 필요가 있다. 경제 및 시장원리에 입각할 경우 남한의 대북 투자 확대가 어려우며, 체제에 미칠 영향을 우려하는 북한 입장에서도 쉽지 않다. 이를 고려할 경우 중국을 경유한 남·북·중 3국 협력도 적절한 대안이 될 수 있을 것이다.

마지막으로 이 글에서는 분석하지 않았지만 외부의 영향력과 관련한 시사점도 중요하다. 쌍방의 균형이 상실되더라도 외부의 강력한 영향력은 교류협력이 가능하도록 쌍방의 관계를 안정적으로 유지시켜 주는 긍정적 측면이 있으나 분단을 고착시킬 수 있는 부정적 측면도 존재하기 때문이다. 중국의 부상에 따른 중미관계의 변화가 양안관계에도 적지 않은 영향을 미치는 것처럼, 남북관계의 경우에도 가장 강력한 외부의 영향력인 미국과 중국의 한반도 전략으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 남북관계에 미치는 외부 영향력의 긍정적 측면을 최대한으로 활용하는 한편 부정적 측면을 방지하기 위해서는 미국 및 중국을 포함한 국제협력을 강화할 필요가 있다.

## V. 결론 및 과제

앞에서 살펴본 바와 같이, 양안의 교류협력 경험은 남북관계 및 교류협력의 진전에 일정한 함의와 시사점을 제공한다. 한국의 입장을 중국이나 대만의 어느 일방에 고정하지 않고 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용한 결과, 남북 교류협력 관계의 개선을 위한 정책적 함의를 찾을 수 있었다. 정치군사적 갈등에도 불구하고 경제교류협력을 유지해야 하는 점, 교류협력의 지속을 위해서는 한국이 일정 수준의 손해를 감수해야 하는 점, 상대적 열위에 처해 있는 북한이 오히려 남북관계를 주도할 수 있는 점 등은 교류협력의 초기에 어느 정도 불가피한 측면도 있다.

다만, 남북 간 지속적인 교류협력이 이루어지고 이러한 교류협력이 남북관계의 개선 및 통합을 향하기 위해서 해결해야 할 과제도 산적해 있다. 우선, 현재 추진하고 있는 남북경협을 상호 호혜적인 방향으로 전환할 필요가 있다. 지금까지 남북한의 경제교류는 남북 긴장완화 또는 평화, 협력 등의 정치적 관계에 영향을 주기에는 그 규모가 낮은 수준에 머무르고 있다. 따라서 언제든지 정치적 관계에 의해 영향을 받을 수 있는 문제점도 갖고 있다. 이는 남북 간의 경협 확대만으로는 해결할 수 없으며, 남북한의 경제교류와 협력이 북한의 개혁과 개방을 유도함으로써

써 남북경협 확대와 함께 상호의존도를 심화시킬 수 있고 궁극적으로 남북 간의 군사·정치관계에도 평화적 효과를 제공할 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 정부가 주도하는 남북경협을 점차 민간 주도형으로 전환해야 할 것이다. 남북경협의 급격한 변화가 초래할 부정적 영향을 최소화한다는 차원에서, 양안의 사례처럼 반관반민의 기구를 구성하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 아울러 남북 간 교류협력이 북한주민의 일상생활을 변화시킬 수 있는 중장기 방안도 함께 모색해야 할 것이다. 향후 교류협력과 인적 왕래가 확대될수록 남북 주민의 상호인식의 차이와 괴리는 커다란 문제점으로 등장할 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 남북이 평화, 협력, 통합으로 가기 위해서는 가치공유와 민족적 동질성 회복이 필수적이기 때문이다.

경제교류협력의 확대가 정치적 교류협력으로 곧바로 이어지지 않을 수 있다는 양안의 경험과 남북 교류협력에서도 정치적 변수가 항상 중요한 영향을 미쳤다는 점에서, 남북은 경험과 더불어 정치군사적 협력을 병행 추진해야 할 것이다. 개성공단의 경우에서 보듯이, 남북 교류협력은 경제적 이익과 함께 군사적 보장문제가 선행적으로 해결되어야 할 필수 조건으로 작용해왔기 때문이다. 남북경제교류협력의 과정에서 군사적 협력이 정치적으로 해결될 수 있다면, 경제적 통합이 정치군사적 갈등관계를 극복할 수 있는 경제와 평화의 선순환 관계를 구축하는데 기여할 수 있을 것이다. 그런 점에서 비무장지대의 평화적 이용 실현은 상징적 의미를 부여할 수 있을 것이다.

양안과 남북한의 분단 해소과정에는 주변국의 협력이 필요하다. 특히 남북관계는 북한 핵문제로 인해 6자회담, 북미관계 등 대외적 요인이 더욱 중요하다. 지금까지 정부는 남북관계 개선을 통한 북핵문제 해결과 북미관계 개선을 시도했으나, 북한의 핵보유를 막지는 못했다. 그 이유로 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있긴 하지만 핵심은 북미간의 상호불신에 있다. 따라서 남북관계의 개선만이 아닌 한·미간의 긴밀한 공조와 협력이 동반되어야 비로소 남북, 한·미, 북·미의 3자 3변관계의 개선을 주도할 수 있을 것이며, 남북 통합에 적지 않은 이해관계에 있는 6자회담 주최국인 중국과의 협력도 마찬가지이다.

향후 이러한 과제들을 구체화하고 체계화시키기 위해서는 더 많은 사례발굴과 심도 있는 연구가 진행되어야 하겠지만, 양안관계의 변화에 대한 지속적인 추적을 통해 양안관계가 남북관계에 주는 함의를 다면적이고 다차원적으로 분석하는 연구도 병행해야 할 것이다. 또한 양안관계를 규정하는 대외·안보적 요인과 남북관계에 영향을 미치는 대외·안보적 요인에 대한 비교분석을 통해 적용 가능한 시사

점을 도출하고 이에 대한 함의를 찾는 연구와 논의도 심도 있게 진행해야 할 것이다. 특히, 양안의 증대된 경험이 정치·군사적 평화로 어떻게 전환되는가에 대해서 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 05월 31일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 문흥호. 『중·대만의 통일정책 비교연구』. 서울: 통일연구원, 1994.
- 엄태윤. 『한미 양국의 대북정책과 남북경협』. 서울: 집문당, 2007.
- 외교통상부. 『2010년 외교백서』. 외교통상부, 2010.
- 최춘흠. 『중·대만 비정치 분야 교류협력 실태에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 통일부. 『2012년 통일백서』. 통일부, 2012.
- Keohane Robert and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989.
- Miltrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Book, 1943.
- Morse, Edward, L. *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York: Free Press, 1976.
- 吳榮義 主編. 『解構ECFA:臺灣의命運與機會』.臺北: 新臺灣國策智庫, 2010.
- 蔡朝明 主編. 『馬總統執政後的兩岸新局:論兩岸關係新路向』.臺北: 遠景基金會, 2009.
- 張春英 主編. 『海峽兩岸關係史(第四卷)』.福州: 福建人民出版社, 2004.
- 包宗和·吳玉山 主編. 『重新檢視爭辯中的兩岸關係理論』.臺北: 五南, 2009.

### 2. 논문

- 김도희. “중국의 성장과 대만기업의 역할.” 『한국정치학회보』. 37집 5호, 2003.
- 김선광. “중·대만 ECFA체결이 한중 FTA 협상에 미칠 영향에 관한 연구.” 『통상정보연구』. 13권 2호, 2011.
- 문흥호. “중국·대만관계와 남북한관계의 대내외 요인 비교.” 『중소연구』. 25권 3호, 2001.
- 박광득. “양안 경제협력기본협정의 현황과 시사점.” 『대한정치학회보』. 18권 2호, 2011.
- 오승렬. “중·대만 관계의 구조적 특징 연구.” 『중국연구』. 제30권, 2002.
- 전병근. “중국의 FTA 추진과 대외전략적 함의.” 『중국연구』. 제49권, 2010.
- 정차근. “중국과 대만 통일의 기능적 관계변화와 전망.” 『한국동북아논총』. 제40집, 2006.

- 주성환. “분단국들의 경제적 상호의존성 비교분석.” 『비교경제연구』. 10권 2호, 2003.
- 지만수 외. “중국-대만 ECFA의 주요 내용과 시사점.” 『오늘의 세계경제』. KIEP, 2010.
- Bruce, Jacobs, I-hao Ben Liu. “Lee Teng-hui and the Idea of ‘Taiwan’.” *The China Quarterly*. Vol. 190, June, 2007.
- Rosen, Daniel H. “Deepening China-Taiwan Relations through the Economic Cooperation Framework Agreement.” *Policy Brief* 10-16. Peterson Institute for International Economics, 2010.
- T. White III, Lynn. “America at the Taiwan Strait: Five Scenarios.” *Asian Perspective*. Vol. 31, No. 3, 2007.
- Tsai, Ming-Yen. “From Shallow to Deep Water Zone: Taiwan-China Relations, 2008-2011 and Beyond.” *2011 Asia-Pacific Security Forum*. Conference Manual, 2011.
- 單玉麗. “臺灣的大陸政策與後ECFA時代推動兩岸經貿合作之策略.” 『綜合競爭力』. 2011年 第1期.
- 童振源. “兩岸經濟合作架構協議之成效與檢討.” 『建國百年臺海周邊安全學術研討會論文集』. 2011.
- 劉翁昆. “ECFA對臺灣的政經影響及未來展望.” 『東亞論壇季刊』. No. 472, 2011.
- 楊開煌. “總統選舉後兩岸關係發展的制約因素.” 『展望與探索』. 第10卷 第2期, 2012.
- 王俊峰. “ECFA與兩岸關係和平發展.” 『臺灣研究集刊』. 2011年 第2期.
- 李樑堅. “兩岸經濟發展面對ECFA簽訂後之影響分析.” 『華人經濟研究』. 第9卷 第1期, 2011.
- 李利國. “ECFA與臺灣面臨的經濟挑戰.” 『華人前瞻研究』. 第7卷, 第1期, 2011. 5.
- 鄭又平. “從兩岸簽署ECFA看中國大陸‘經略東亞’大戰略.” 『展望與探索』. 第9卷 第3期, 2011.
- 胡錦濤. “攜手推動兩岸關係和平發展, 同心實現中華民族偉大復興.” 『統一論壇』. 2009年 第1期.

### 3. 기타자료

- 『북한의 대외무역동향』. KOTRA, 각년판.
- 中華經濟研究院ECFA研究團隊. 『‘兩岸經濟合作架構協議之影響評估’報告(2009年7月29日)』. <<http://www.cier.edu.tw>> (검색일: 2011.10.27).
- “開放大陸地區人民來臺觀光.” <<http://www.cy.gov.tw>> (검색일: 2011.10.25).
- “業務統計資料.” 內政部入出國及移民署. <<http://www.immigration.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).
- “推動兩岸制度化協商穩定有序運作.” 行政院大陸委員會全球網. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.18).
- “行政院大陸委員會近三年施政績效.” 行政院大陸委員會全球網. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.18).

- 『民衆對當前兩岸關係之看法’例行性民意調查』, 行政院大陸委員會全球網. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).
- 『ECFA兩岸經濟合作架構協議本文』. <<http://www.ecfa.org.tw>> (검색일: 2011.10.20).
- 『兩岸經濟統計月報』. 第228期. 2012.

## Implication of the Cross-Strait Relations and ECFA to Inter-Korean Relations

*Byoung-Kon Jun*

This article examines the implications of inter-Korean exchanges and cooperation by analyzing the political and non-political exchanges and cooperation in China-Taiwan relations. Since the China-Taiwan relations and inter-Korean relations both have similarities and differences, this article draws on the implication, that China-Taiwan exchanges and cooperation brings to inter-Korean exchanges and cooperation, based on the policies of both China and Taiwan as well as the characteristics shown from the bilateral exchanges and cooperation.

In order to draw such implications, this article first analyzes the characteristics of the development process of cross-Strait exchanges and cooperation after the Economic Cooperation Framework Agreement. The article draws applicable and useful suggestions for inter-Korean relations through a comparative evaluation of inter-Korean exchanges and cooperation. One side will endure a certain amount of losses at the beginning of exchanges and cooperation; a conservative side of the exchanges and cooperation will lead the bilateral relations in a later phase; economic exchanges and cooperation should not necessarily lead to political exchanges and cooperation; an intermediary, which acts as a buffer for exchanges and cooperation, will be necessary; and the importance of international cooperation. Considering all of the above, inter-Korean exchanges and cooperation should be shifted for a long-term reciprocity led by civilians. In addition, political military cooperation and international cooperation should be promoted in parallel.

**Key Word:** Cross-Strait relations, Inter-Korean Relations, Exchanges and Cooperation, integration, Economic Cooperation Framework Agreement