

양안 경제교류의 발전과 대만의 대응

- “戒急用忍”정책을 중심으로

김 중 섭*

목 차

- I. 머리말
- II. 양안 경제 교류의 발전 과정
- III. 양안의 정치적 긴장관계와 “계급용인”정책의 실시
- IV. “계급용인”정책의 효과 분석
- V. 맺은 말

I. 머리말

2차대전이 끝난 직후 중국은 내전에 들어갔고 1949년부터 대만 및 주변 도서를 통치하는 “중화민국”과 중국대륙을 통치하는 “중화인민공화국” 등 2개의 정치실체가 대만해협을 사이에 두고 대치하게 되었다. 이른바 “양안관계(Cross-Strait Relation)”가 시작된 것이다.¹⁾

1980년대까지 중국과 대만은 모두 상대방을 반란단체로 규정하고 어떠한 교류도 허용하지 않다가 80년대 중반 들어 양안의 국내 정치상황과 국제환경이 많이 변화하여 양안의 교류도 본격적으로 시작하게 되었다.

1987년 11월 대만정부는 대만 주민의 대륙 친척 방문을 허용하였고, 1988년 11월부터는 대륙 주민의 대만 방문을 허용한 이후 양안의 교류는 친척방문으로 시작하여 관광, 문화, 학술분야부터 경제, 무역 등 영역에 이르기까지 폭발적인

* 제주대학교 통역대학원

1) 편의상 별도로 명시한 경우 외에 이하부터 “중화인민공화국”을 “중국”으로, “중화민국”을 “대만”으로 칭한다.

속도로 진전하였다.

대만은 80년대 중반이후 토지가격, 노동임금의 상승, 환경운동, 화폐 평가절상 등 여러 가지 요인으로 기업 경영환경이 악화되어 전통의 노동집약적 산업의 경쟁력이 신속하게 쇠퇴하고 있었다. 따라서 갈수록 많은 기업이 해외로 진출하여 새로운 생산기지를 찾게 되었고, 그 중에서도 중국은 값싼 토지, 노동력에다 언어, 문화가 같아 여러 면으로 최고의 투자대상이었다.

통계를 보면, 1991년부터 2002년까지 대만의 대 중국 투자액이 272억 달러이고 1990~2002까지 양안의 무역액은 2773억 달러에 달한다.²⁾

이 수치에서 알 수 있듯이 중국은 대만의 가장 중요한 무역 파트너 일뿐만 아니라 동시 양안의 경제의존도가 날로 심화되고 있는 것을 알 수 있다. 이에 따라 대만 내부에서도 자금유출, 산업공동화 등에 대한 우려도 만만치 않다.

동시에 중국은 대만에 대한 무력통일을 포기하지 않는다고 선언하고, 외교적으로도 대만을 압박하는 등 정치적으로 양안의 긴장 관계는 지속되었다. 이러한 정치적 긴장관계로 대만 정치당국은 대만의 대 중국 투자를 억제할 필요가 있다고 생각하여 1996년부터 중국 투자를 제한하는 소위 “계급용인(戒急用忍, 서두르지 말고 인내심을 가진다)”정책을 내세워 식을 줄 모르는 대 중국 투자 열기를 진정시키려고 했다.

하지만 대만은 계속 경기침체에서 벗어나지 못하는 반면 중국은 지속적으로 고속성장을 하고 있어 대만 기업은 중국을 유일한 탈출구로 보고 정부의 저지에도 불구하고 대 중국 투자를 계속 확대해 왔다. 대만 정부도 정책이 효과를 거두지 못하자 2001년 “戒急用忍”정책의 포기를 선언하고 보다 개방적인 자세로 전환하였다.

본 논문에서는 “戒急用忍”정책의 제정부부터 완화까지의 배경과 과정을 살펴보고 그 의미를 분석해보기로 한다.

2) (대만)大陸委員會, 『兩岸經濟統計月報』, 第124期(2002.12.).

II. 양안 경제 교류의 발전 과정

1. 중국의 대만정책

1949년 중화인민공화국 정부 수립이후, 내전의 연장선으로 대만의 국민당을 반란단체로 규정하고 “무력해방”을 주장하며 준전쟁상태를 유지했다. 또한 중국은 한국전쟁을 치루면서 미국을 비롯한 서방국가하고도 적대적인 관계를 유지하여 아무런 경제교류도 하지 못하였다.

1978년 중국은 1960~70년대 국민경제를 파탄의 지경에 이르게 한 문화대혁명 노선을 청산하고 1978년 11월에 개최한 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(十一屆三中全會)에서 개혁개방 노선을 실시하기로 결정했다. 이 회의에서 중국은 경제건설을 국가 제일의 목표로 하고, 대외 경제활동에는 특별한 조치와 혜택을 부여 하여 외국 투자 유치, 선진 기술 도입 등을 도모하였다.

대만에 대해서도 그동안의 적대 정책을 청산하고 우호 교류를 호소하였다. 1978년 12월 개최한 인민대표대회 상무위원회에서 《전국인민대표대회 상무위원회가 대만동포에 드리는 글(全國人民代表大會常務委員會告臺灣同胞書)》를 발표하여 “하루 빨리 양안간의 통신, 무역, 학술, 문화 등의 교류가 실현되기를 희망한다”고 하였다. 1979년 중국 대외무역부는 《대 대만 무역에 관한 임시 규정(關於對臺灣貿易的暫行規定)》을 반포하여 중국의 각 정부기구 및 기업이 대만 기업과의 접촉하고 거래하는 것을 적극 권장하였다.

1988년 중국 국무원은 《대만동포 투자 장려에 관한 규정(國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定)》을 발표하여 보다 구체적으로 대만 투자자의 권익을 보장하기 시작했다. 1994년에는 입법형식으로 《중화인민공화국 대만동포 투자보호법》을 제정하여 보다 제도적으로 대만 투자자의 권리를 보호해 주기로 하였다.³⁾

2. 대만의 중국정책

국민당이 대만으로 철퇴한 이후 역시 공산당의 중국대륙을 반란단체로 규정

3) 강준영, 「개혁-개방과 양안관계」, 정재호 편, 『중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000』 (까치, 2002), pp. 403-411 참조.

하고, 국토수복을 국시(國是)로 삼고, 중국에 대해서는 “접촉하지 않는다, 협상하지 않는다, 타협하지 않는다(不接觸, 不談判, 不妥協)”는 이른바 3불정책을 내세워 첨예한 대립관계를 유지하였고, 양안간의 경제 교류도 전면 금지되었다.

중국도 건국이후 한국전쟁, 사회주의 건설, 대약진(大躍進), 문화대혁명(文化大革命) 등 일련의 정치적 소용돌이 때문에 외부, 특히 자유진영과의 경제교류는 전무한 상태여서 대만과의 교류도 물론 없었다.

하지만 1970년대 들어서 중국은 소련으로부터의 위협에 대처하기 위해 서방 세계와의 관계 개선을 추진하였다. 그 결과, 1971년 중국은 유엔의 “중국”대표권을 획득했고, 1972년 미국의 닉슨 대통령이 중국을 방문하여 양국의 관계정상화를 세상에 알렸다.⁴⁾

이와 더불어 비록 규모는 작지만 외부세계와의 무역도 시작하게 되었다. 이에 따라 일부 중국 물품이 제3국을 통해 대만에 들어오게 되었고, 더 나아가 제3국을 거쳐 중국과 무역을 하는 경우도 발생하게 되었다.

이에 대해 대만정부는 초기에는 이를 금지하는 입장으로 1977년 《대륙지역 물품 단속에 관한 규정(取締匪偽物品管理辦法)》을 반포하여 중국에서 생산된 물품의 반입을 단속하였다. 또 1981년에는 《외환거래은행 대 대륙지역 신용장 발행에 관한 규정》을 반포하여 대륙지역에 대한 신용장 발행 등 금융거래를 일제 금지하였다.⁵⁾

1985년 대만 정부는 《홍콩, 마카오 지역 중개무역에 대한 3가지 기본원칙》을 발표하여, 제3국을 통한 간접 무역을 묵인하기 시작하였다.

80년대 후반에 들어 국내외 경제환경 및 국내 정치환경의 변화로 인해 대만은 중국과의 경제교류를 본격적으로 개방하게 되었다.

우선 경제 환경을 볼 때, 대만은 1970년대 후반부터 대미 수출이 주도하는 고도성장을 이루었고 80년대 중반에는 일본 다음으로 미국의 제2의 무역적자 대상국이 되었다. 80년대에 들어 미국은 재정적자, 무역적자 등 2개의 적자를 해소하기 위해 반덤핑 등 보호무역정책을 실시하고 동시에 무역상대국에게 환율 조절을 요구했다. 대만도 평가절상 압력을 받아 1987년부터 3년 사이에 대 달러 환율이 30% 평가절상 되었다.⁶⁾

4) 서진영, 『현대중국정치론』(나남, 2000), pp. 373-389 참조.

5) 經濟部, 『兩岸經貿白皮書』(臺北: 經濟部, 1996).

국내적으로도 경제성장에 따른 임금인상, 토지가격상승, 환경운동, 노동운동 등으로 투자 환경이 악화되어 기업들은 돌파구를 찾아야 했다. 이때, 바다 건너의 중국은 언어·문화가 같고, 임금·토지 등 생산요소의 가격이 저렴하여 좋은 투자조건을 갖추고 있다. 무엇보다 중국 당국이 각종 우대정책으로 대만 기업을 적극 유치하고 나서 더욱 매력 있는 투자처이다.

다른 한편, 1980년대 중반이후 민주화가 가속되어 대만 내부의 정치 환경도 크게 변화하였다. 이런 민주화의 추세에 힘입어 대만 정부는 1987년부터 주민의 중국방문을 전면 허용하고 동시 학술 문화 교류를 비롯하여 경제교류도 대폭 개방하였다.

3. 양안 경제교류의 발전

중국이 개혁개방을 시작한 이후, 이미 많은 대만 기업인이 중국으로 진출하기 시작하였다. 당시 중국과의 무역은 불법이므로 대부분 정부 몰래 진행되었다. 정부도 금지를 원칙으로 하지만 제3국을 통한 무역 혹은 투자 행위는 기술적인 한계로 효과적으로 통제하지 못하는 실정이고, 또 거래되는 상품이나 자금의 수량도 전혀 파악할 수 없었다.

1987년 대만정부는 국민의 중국방문을 허용하고 중국과의 경제교류를 개방함에 따라 양안간의 무역·투자 행위는 급격히 증가하게 되었다.

통계가 시작한 1987년에 이미 총액이 1억 달러인 80개 항목의 투자가 진행되고 있고, 1988년에 이 수치는 430개 항목, 총액 6억 달러로 치솟아 증가폭은 각각 500%와 438%에 달한다. 1989년 천안문 사태로 외국인 투자가 중단되었을 때도 대만 기업은 계속 투자하여 1989년 말에는 투자항목은 1000개, 투자금액은 10억 달러를 초과하였다.

대만 정부는 기업의 중국투자를 권장하지는 않았지만 대규모 투자 붐이 이미 발생한 상황에서 이를 제도적으로 관리할 필요가 있다고 느꼈다.

따라서 1990년 《대 대륙지역 간접 투자 및 기술 합작 관리 규정(對大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦法)》을 발표하여 대 중국투자를 합법화하였다.

6) 吳玉山, 『抗衡或扈從 - 兩岸關係新詮』(臺北: 正中書局, 1997), pp.124-130.

그 결과 대 중국투자는 1991년부터 급속히 증가하여 1996년의 경우 대만 정부가 인가한 대 중국 투자액은 12.3억 달러로 대만의 총 대외 투자 금액의 36.27%를 차지하여 1위를 기록했다. 그리고 이 비중은 2위인 동남아(5.1억 달러, 15.41%)의 2.4배이고 3위인 미국(2.7억, 7.85%)의 4.6배였다.⁷⁾

사실 많은 대만 기업이 정부에 신고하지 않고 중국에 투자하였으므로 대만 정부의 통계수치는 실제 수치보다 낮다. 중국의 통계수치를 보면 1996년 대만 기업이 투자 계약한 금액이 36.1억 달러로 대만 정부의 수치(12.3억 달러)의 3배가 된다.⁸⁾

대만 기업의 투자는 양안 무역의 성장도 가져 왔다. 무역액은 1987년의 15억 달러에서 1996년의 238억 달러로 증가하여 그해 대만 무역 총액의 10.95%, 중국의 무역총액의 8.21%를 각각 차지하였다(〈표 1〉 참조). 하지만 이 무역액의 90%가 대만의 수출(즉 중국의 수입)이므로 극도로 불균형한 수치이다.

통계를 보면 대만 대 중국 무역 흑자는 해마다 증가하였고, 또 1993년부터 대만의 대 중국 무역흑자가 전체 무역 흑자에서 차지하는 비중이 100%를 초과하였다. 이는 중국으로부터의 흑자가 없을 경우 대만은 무역적자국으로 전환된다는 것을 의미한다(뒤의 〈표 5〉 참조). 예컨대 1996년의 경우 대중국 무역흑자가 177억 달러고 전체 무역흑자가 147억 달러이므로 중국이 아니었다면 대만은 30억 달러의 무역적자를 기록했을 것이다. 여기서 양안 무역의 불균형과 중국경제가 대만에 미치는 영향을 짐작할 수 있다.

양안의 무역이 빠르게 성장하고 또 대만이 일방적으로 수출을 하는 상황이어서 대만의 중국시장에 대한 무역의존도가 1986년부터 계속 증가하여 1992년 처음으로 10%를 초과하였고 1996년에는 17.9%에 달했다. 반대로 중국의 대 대만 수출은 매우 적어 양안 무역의 1%정도밖에 안된다. 따라서 중국의 대 대만 수출 의존도도 매우 낮아 1996년에는 2.3%에 불과하다(〈표 1〉 참조).

여기서 주목해야 할 것은 대만의 수출항목의 대부분은 공업용 원자재, 기계설비 등이다. 이것은 투자가 무역을 추진하는 결과이다. 즉, 대만 기업이 중국에 가서 투자하여 공장을 설립한 다음 다시 대만에서 생산에 필요한 기계, 원자재를 수입하여 생산을 하는 것이다. 여기서 생산된 제품은 대부분 제3국으로

7) 行政院大陸委員會, 『兩岸經濟統計月報』, 第50期(1996년10월).

8) 吳玉山, 앞의 책, p.137.

수출하여 중국을 위해 외화를 벌여 주므로 비록 양안간 무역구조가 불균형하더라도 중국은 이를 받아 드릴 수 있었다.

〈표 1〉 양안 무역 관련 통계

(단위 : 100만 달러)

연도	대만 대중국 수출	대만 대중국 수출 의존도 (%)	대만 대중국 수입	대만 대중국 수입 의존도 (%)	양안 무역 총액	대만 대중국 흑자
1981	384.8	1.70	75.2	0.35	460.0	309.6
1982	194.5	0.88	84.0	0.44	278.5	110.5
1983	201.4	0.80	89.9	0.44	291.3	111.5
1984	425.5	1.40	127.8	0.58	553.3	297.7
1985	986.8	3.21	115.9	0.58	1102.7	870.9
1986	811.3	2.04	144.2	0.60	955.5	667.1
1987	1226.5	2.28	288.9	0.83	1515.4	937.6
1988	2242.2	3.70	478.7	0.96	2720.9	1763.5
1989	3331.9	5.03	586.9	1.12	3918.8	2745.0
1990	4394.6	6.54	765.4	1.40	5160.0	3629.2
1991	7493.5	9.84	1125.9	1.79	8619.4	6367.6
1992	10547.6	12.95	1119.0	1.55	11666.6	9428.6
1993	13993.1	16.47	1103.6	1.43	15096.7	12889.5
1994	16022.5	17.22	1858.7	2.18	17811.2	14163.8
1995	19433.8	17.40	3091.4	2.98	22525.2	16342.4
1996	20727.3	17.87	3059.8	3.02	23787.1	17667.5

자료출처 : 『兩岸經濟統計月報』, 第53期 (1997年 1月)

Ⅲ. 양안의 정치적 긴장관계와 “계급용인”정책의 실시

1. 양안의 정치적 긴장관계

대만과 중국의 경제관계는 갈수록 밀접해지고 있지만 정치적으로는 갈수록 긴장상태에 빠져들고 있었다.

사실, 1987년부터 양안의 민간교류가 시작한 이래, 경제교류의 증대와 정치적

갈등의 심화는 동시 진행되어 왔다.

양안이 교류하는 과정에서 사실 많은 문제가 발생하였고 이런 문제는 양측 정부가 협상을 통해서 해결해야 한다. 예컨대 투자 보장, 공문의 승인, 서류의 공증, 우편의 등기, 밀입국자의 송환, 형사범죄자의 인도, 양안간의 유산상속, 혼인 등 수많은 행정적, 법적 문제 모두 양측 정부가 만나서 해결할 수 밖에 없다.

하지만 양안 정부간 접촉에 대해 양측 모두 주권 문제를 고집하고 상대방을 정치실체로 인정하지 않아 타협점을 찾지 못하고 있다.

대만의 국민당은 국공(國共)내전 때 협상의 실패를 교훈으로 삼아 일찍부터 “삼불정책”을 견지해 왔다.

대만 정부는 1987년부터 인도적, 경제적 및 국내정치적 고려 하에 중국과의 교류를 시작했지만 기본적으로는 여전히 중국의 침투를 우려하고 있다. 대만 산업의 구조조정과 경제발전 등 이유 때문에 중국과의 경제교류는 필요하지만 정부간의 공식 접촉은 회피해야 한다는 고려아래 대만은 정부로부터 권한을 부여받은 민간 중개 단체를 설립하고 중국과의 실무적 협상을 하는 방식을 선택하였다. 그리고 “실무적인 교류는 하되 정치적인 협상은 거부”하는 “정경분리(政經分離)”원칙을 내세워 “형식적으로는 민간이지만 실질적으로는 관방(官方)”인 완충지대를 만들어 경제교류로 발생한 문제를 해결하되 그것이 정치협상으로 파급하는 것을 막자는 것이다.

1990년 이등휘(李登輝)가 총통 취임한 이후 정부 내에는 “국가통일위원회”, “대륙위원회” 등 기구를 설치하여 양안관계를 관리하고, “재단법인 해협교류기금회(海峽交流基金會)”를 설립하여 중국과의 실무협상을 담당하도록 하였다. 이렇게 함으로서 대만정부는 한편으로는 중국과의 교류에서 발생한 실무적인 문제를 해결하고 한편으로는 중국과의 정치협상을 회피하는 것을 꾀 했다. 중국 측도 대만의 입장을 확인한 후 “해협교류기금회”에 상응하는 “해협양안관계 협회(海峽兩岸關係協會)”를 설립하여 같은 업무를 담당하게 하여 양안간의 소통 채널이 형성된 것이다.

또한 밀접한 경제교류는 중국의 정치·경제 세력이 대만에 진입하여 대만의 홍콩화(化) 우려가 있으므로 대만 정부는 “가는 것은 느슨하게, 오는 것은 타이트 하게(來緊去鬆)”라는 원칙 하에 대만 기업의 대 중국 투자는 대폭 허용하지만 중국의 대 대만 투자는 철저히 금지하는 정책을 채택하였다. 무역 면에

서도 대만의 대 중국 수출은 일부 국방기술에 관련된 것 외에는 별로 제한이 없지만 대륙으로부터의 수입은 특정의 농산품, 원자재만 허용하였다. 인적 교류 면에서도 대만 주민의 대륙방문은 거의 제한이 없지만 대륙 주민의 대만 방문은 특수 목적에만 국한시키고 그 절차도 까다롭다. 이런 조치 역시 중국 세력이 대만 사회에 침투하는 것을 방지하기 위한 것이다.⁹⁾

한편 날로 커지는 중국의 영향력에 대항하기 위해 이등위 대만 총통은 과거의 외교노선을 포기하고 보다 많은 국제사회의 승인을 확보하려 나섰다. 즉, 과거에는 대만도 “중국”의 정통을 이어 가고 있다고 생각하고 “반란단체하고 공존할 수 없다(漢賊不兩立)”는 원칙을 고수해 중국과 수교한 나라하고는 외교관계를 고려하지 않았지만 지금 “현실을 직시하는 외교(務實外交)”노선으로 바뀌 이등승인을 추구하였다. 또 1990년 소위 “반란과의 전쟁 시기(戡亂時期)”의 종료를 선언하고 중국을 더 이상 반란단체로 간주하지 않기로 했다.¹⁰⁾

이어서 대만은 적극적으로 각종 국제기구에 가입하려고 노력하고 또 선진 방어용 무기를 구매하기 시작했다. 이는 모두 중국의 압박에 대처하기 위해 국제사회로부터 도움을 청하려고 하는 움직임이다.

이에 대해 중국도 강력히 대응하여 1994년 《대만문제 및 중국통일에 관한 백서(臺灣問題與中國的統一白皮書)》를 발표하여 “대만 당국은 중화인민공화국의 한 지방 정권”, “중국의 주권은 분할할 수 없다”고 선언하고 “일국양제(一國兩制)” 통일방안을 제의했다. 이에 대한 반박으로 대만 측도 《양안관계 설명서(臺灣兩岸關係說明書)》를 발표하여 “현재 양안은 2개의 정치실체가 따로 통치하고 있는 것이 현실”이라고 강조하고 대륙 측의 안전 보장이 있을 경우 정치 협상에 들어 갈수 있다고 선언했다.¹¹⁾

양측이 “하나의 중국”문제에서 합의를 이루지 못해 실무 접촉에서도 늘 걸림돌이 되어 왔고 또 양측의 불신도 갈수록 증폭되었다.

9) 吳玉山, 앞의 책, pp.155-160.

10) 객관적으로 보면 이것은 전쟁을 포기하겠다는 매우 우호적인 선언이지만 이것은 또한 “대륙은 더 이상 수복해야 할 영토가 아님”을 의미하고 이것은 바로 “대만 독립”으로 이어질 수 있어 아이러니하게도 오히려 불안 요인이 잠재되어 있다. 그이후의 발전도 이를 뒷받침해주고 있다.

11) “하나의 중국”논쟁에 관해서는 夏潮基金會 편, 『一個中國原則面面觀』(臺北: 海峽學術出版社, 1999) 참조.

양안관계는 1995년 큰 위기를 맞았다. 1995년 6월 대만 총통 리등휘가 미국을 방문하였고 중국은 이를 “하나의 중국”에서 벗어나는 심각한 사태로 보았다. 중국은 같은 해 7월, 8월 및 이듬해(1996년) 3월 미사일 시험발사 하여 대만을 위협하였고 미국이 항공모함을 대만해협으로 파견하여 전쟁은 일촉즉발인 것 같았다.

사건은 각 측의 자제로 종료되었지만 양안관계는 극도로 냉각되었다.

이러한 상황에서 대만 정부는 중국의 대만을 압박하려 하는 적대적인 태도를 다시 한번 확인하게 되었다.

대만 정부는 중국의 이러한 정치·군사적 위협이 현존하는 상황아래 경제무역에서의 지나친 대 중국 의존은 국가안보에 심각한 영향을 줄 수 있다고 판단하여 이를 냉각시키기 위해 내세운 대안이 바로 “戒急用忍”정책이다.

2. “戒急用忍”정책의 실행

1996년 9월 리등휘 대만 총통은 “전국경영자대회”에서 “중국은 현재 ‘민간을 통해 정부를 압박하고 기업인을 통해 정부를 압박(以民逼官, 以商圍政)’하는 정책을 쓰고 있는데 이에 대해 우리는 ‘서두르지 말고 인내심을 가지는(戒及用忍)’ 원칙을 고수해야 한다”고 연설하였다.

이후 대만 정부의 경제부처는 “戒急用忍”을 대 중국 경제무역정책의 대원칙으로 삼고 상응한 정책을 제정하기 시작하였다.

1997년 7월 대만 경제부는 《대륙지역에서의 투자 및 기술협력 사업의 심사 원칙(在大陸地區從事投資或技術合作項目審查原則)》을 공포하여 중국에 대한 투자를 금지, 허가, 별도심사 등 3가지로 분류하여 관리하기로 했다. 예를 들면, 제조업의 경우, 국제협약에 의거하여 중국으로의 수출이 금지되어 있는 제품, 국방기술 관련 제품, 핵심기술 및 부품, 정부투자로 연구개발 하는 제품 및 기술, 정부지원으로 육성하는 핵심산업 등은 모두 중국에서의 투자가 금지된다.

그 외의 중요한 규정을 보면 다음과 같다.¹²⁾

12) 《在大陸地區從事投資或技術合作項目審查原則》, (대만)經濟部投資審議委員會 반포. <http://www.idic.gov.tw/html/agr2.html> (2003. 4)

- 1) 중국에서 댐, 발전소, 공항, 철도, 도로, 항만, 상수도 등 대형 기반시설에 대한 투자는 금지한다.
- 2) 개별투자항목의 금액은 최고 5000만 달러를 넘지 못한다. 단, 양안의 우호적 관계 증진 및 국내 경제발전에 긍정적인 효과가 있다고 판단되는 경우는 제외한다.
- 3) 기업규모에 따라 대 중국 투자 상한 금액을 별도 적용한다. 예를 들면, 상장사 자본금이 50억원(약 1.7억달러)이하의 경우 대 중국 투자금액이 자본금의 40%를 초과할 수 없다.
- 4) 각 산업별로 심사하여 일정한 평점을 얻어야 투자할 수 있다. 예컨대 대만이 국제경쟁력이 없는 산업일수록 점수가 높고, 자본·기술 집약정도가 낮은 산업일수록 점수가 높고, 산업관련효과가 적을수록 점수가 높고, 해당 기업의 대 중국 투자가 총 해외 투자에서 차지하는 비중이 낮을수록 점수가 높다.

3. 각계의 반응

“戒急用忍”정책이 발표되자 가장 큰 충격을 받은 것은 당연히 대만의 대기업들이다. 1996년 당시 대만의 우수 대기업 중, 포모사그룹(臺塑)은 복건성(福建省) 창주(彰州)에, 에바그룹(長榮)은 무한(武漢)에 각각 발전소 설립을 추진하고 있는 등 많은 대만 대기업은 중국 지방정부와 대형 프로젝트를 추진하고 있었다.

포모사그룹의 경우, 추진 중이었던 창주(彰州)발전소는 그 투자 규모는 32억 달러였고, 또 중국 측으로부터 상당히 좋은 조건을 약속받았다.¹³⁾ 하지만 심사하는 과정에서 정부의 “계급용인”정책이 발표되면서 이 투자안은 결국 무산되었다.

사실 1990년대 들어 중국은 전 세계 경제성장의 주요 원동력이 되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 정부의 이런 정책으로 대만 기업이 거대한 중국시장을 눈앞에 두고도 갈수 없는 상황이 되었으니 반발이 심할 수밖에 없다. 비록 기업들이 정부와의 정면충돌은 하지 않을 것이지만 비협조적인 태도를 취할 것은 분명하다. 따라서 많은 사람은 정책의 효과가 얼마나 있을지 의문스럽다

13) 중국의 복건성 정부는 발전된 전기를 단위당 2NTD(대만원)의 가격으로 구매하기로 했는데 이는 포모사그룹의 대만에 있는 발전소가 대만정부에 전기를 파는 가격 1.2NTD보다 더 좋은 조건이다.

는 입장이다.¹⁴⁾

이러한 정책에 대해 경제학계에서도 많은 토론이 있었는데 학계의 시각은 대체로 양분되어 있다고 할 수 있다.

이를 지지하는 자의 우선 드는 이유는 산업공동화, 대중국 의존도 심화, 국가안보 등 정부와 같은 입장이다. 이들은 최근 양안 무역·투자의 동향을 보면 대만의 대 중국 투자는 이미 노동집약적 산업에서 자본·기술 집약적인 산업으로 이전하고 있으며 양안의 긴장관계가 아직 완화되지 않는 상황에서 이는 매우 위험한 현상이라고 주장한다. 또 현재 비록 중국은 고속성장하고 있지만 여전히 불안정적인 요소가 많아 중국경제가 붕괴되거나 금융위기가 발생할 경우 투자기업은 물론이고 국민경제에도 큰 영향을 끼칠 것이므로 신중해야 한다는 것이다.

하지만 반대하는 자는 주로 자유주의적인 입장에서 이 정책을 비판한다. 그들이 보기에는 정부의 이러한 조치는 계속 잘 진행해오는 대만의 경제자유화, 규제철폐의 과정에 역행하는 것이고 자유시장경제의 정신을 심각하게 훼손하는 것이라고 본다. 기업의 대 중국 투자의 위험성에 대해, 이들은 기업인은 세계 어디에 가서 투자하든 모두 일정한 위험부담이 따르고 기업은 스스로 그 위험과 이익을 계산한 후 투자 결정할 것이며, 자유시장경제에서 정부의 역할은 충분한 정보를 제공하여 기업이 적절한 판단을 내리도록 내버려 두는 것이라고 주장한다.¹⁵⁾

또 일부 학자는 “계극용인”의 국가안보를 위한다는 정책목표는 옳은 것이지만 실패할 수밖에 없다고 지적한다. 그 이유는 민간 기업과 정부간의 정보 불평등이다. 현재 자본이 전 세계적으로 빠르고 자유롭게 이동할 수 있는 상황에서 정부가 기업의 자금 흐름을 추적한다는 것은 불가능은 아니지만 비용부담이 매우 크기 때문에 현실성이 별로 없고, 기업자금은 얼마든지 다른 통로를 통해 중국에 들어갈 수 있다.¹⁶⁾

14) 卓怡君, 「戒急用忍還會忍多久」, 『中國通』, 1997年10月.

15) 韋旭, 「新版大陸投資政策產官學仍議論紛紛」, 『投資中國月刊』, 제43호(1997, 09), <http://www.chinabiz.org.tw/maz/InvCina/199709-043/199709-079.htm>.

16) 黃偉峰, 「臺灣的“戒急用忍”與中國的“以商圍政”之兩難困境」, 『澄社評論』(2001.11), <http://ts.yam.org.tw/critical/cris3.htm>.

IV. “계급용인”정책의 효과 분석

대만 정부가 “계급용인”정책을 실시하는 목적은 과열되었다고 판단되는 대중국투자를 완화시키는 것이었다. 그럼 과연 그 성과는 어떤가?? 이하에서는 몇 개의 통계지표를 근거로 살펴보기로 한다.

1. 대 중국 투자의 변화

대만 정부가 1991년부터 대 중국 간접투자를 허용한 이래, 양안간의 투자활동은 양으로 보나 질로 보나 모두 큰 변화를 보였다. 초기의 투자는 노동집약적 산업을 위주로 하다가 점차 기술집약적 산업으로 전환하였다.

〈표 2〉 산업별 투자 허가 액

(단위: 천 달러)

연도	대중국 투자 허가 총액	허가 투자 항목 별					
		식품 음료업	플라스틱 제품	금속 및 금속제품	자자 및 전기제품	정밀 기계업	기타
1992	246.992	46.415	44.961	10.664	34.555	18.015	92.382
1993	3,168,411	324,555	375,920	256,501	445,008	286,492	1,479,935
1994	962,209	145,846	73,302	90,328	157,011	44,162	451,560
1995	1,092,713	117,447	62,736	116,805	214,796	29,454	551,475
1996	1,229,241	121,702	63,645	128,123	276,862	39,898	599,011
1997	4,334,313	333,073	349,116	395,967	875,044	247,249	2,133,864
1998	2,034,621	70,045	64,184	126,849	758,975	74,617	939,951
1999	1,252,780	58,250	99,074	104,494	537,751	28,073	425,138
2000	2,607,142	43,253	184,776	183,854	1,464,775	84,797	645,687
2001	2,784,147	58,420	156,067	193,797	1,254,834	125,997	995,032
2002	6,723,058	152,939	398,820	631,461	2,618,684	433,348	2,487,806

자료출처 : 經濟部投資審議委員會, 『核准對外投資統計』, 各년도.

〈표 2〉에서 주요산업별 투자 추이를 알아 볼 수 있다. 표에서 볼 수 있듯이 식품음료업의 투자금액은 1993, 1997년에 좀 높게 나온 것 외에 성장은 계속 둔화되고 심지어 마이너스 성장을 이루었다. 플라스틱 제품도 93년 높은 수치를

를 보인 후 계속 감소하는 추세였다. 이에 비해 전자전기업은 꾸준히 증가하여 2002년에는 26억을 기록하여 1992년보다 76배 증가하였다. 정밀기계업도 같은 기간동안 24배 증가하였다.

“계급용인”정책을 실시한 96년 이후를 보면, 초기에는 약간의 후퇴현상이 보이지만 시간이 자날수록 회복이 되고 2000이후는 또다시 증가하여 일부 업종은 심지어 “계급용인”정책을 실시할 때 보다 더 증가하였다.

2. 투자의 비중

〈표 3〉 대만 기업 대 중국 투자 개황

(단위 : 100만 달러, %)

연도	건수	금액	건당 평균금액	전체 대외투자에 차지한 비중
1991	237	174.16	0.73	9.52
1992	264	246.99	0.94	21.78
1993*	1,262	1,140.37	0.90	40.71
	(8,067)	(2,028.05)	(0.25)	
1994	934	962.21	1.03	37.31
1995	490	1,092.71	2.23	44.61
1996	383	1,229.24	3.21	36.21
1997*	728	1,614.54	2.22	35.82
	(7,997)	(2,719.77)	(0.34)	
1998*	641	1,519.21	2.37	31.55
	(643)	(515.41)	(0.80)	
1999	488	1,252.78	2.57	27.71
2000	840	2,607.14	3.10	33.93
2001	1,186	2,784.15	2.35	38.89
2002*	1,490	3,858.76	2.59	66.61
	(3,950)	(2,864.301)	(0.73)	
합계	27,276*	26,609.79*	0.98	43.39

주 : 1.* ()내는 추가 신고 건.

자료출처 : 經濟部投資審議委員會

대 중국투자가 대만의 대외투자에서 차지하는 비중은 〈표 3〉에서 알아 볼 수 있다. 표에서 나타나듯이 대 중국투자를 막 개방했던 1991, 1992년을 제외하고 1996년

까지 대 중국투자가 총 대외투자에서 차지하는 비중은 모두 36%를 넘었다. 1995년에는 44.61%까지 달하여 “계급용인”정책의 직접적인 원인이 되기도 했다. “계급용인”정책이 실시된 이후 그 비중은 3년간 하락했지만 1999의 27.1%를 제외하면 여전히 30%를 넘었다. 2000년 이후 34%로 상승하여 “계급용인”정책 실시 이전의 수준으로 돌아간 셈이다. 2001년, 2002년에는 심지어 38.89%와 66.61%로 증가하였다.

전당 평균 투자금액은 1996년 321만 달러로 최고에 이르렀다가 그 이후는 계속 이에 미치지 못하여 투자억제효과를 거둔 것처럼 보이지만 투자건수 및 투자총액으로 보면 1996년 이후로도 계속 증가하였음을 보였다. 즉, 단일 투자의 규모는 작아 졌을지 모르지만 전체규모는 증가한 것이다. 따라서 정부의 대 중국 투자억제정책은 별로 효과가 없었음을 알 수 있다.

3. 중국 통계와의 비교

대만 정부가 대 중국 투자억제 정책을 펴고 있기 때문에 많은 기업은 정부에 신고하지 않고 몰래 투자하는 경우가 종종 있다. 따라서 대만 정부가 파악한 수치는 실제 수치보다 낮을 경우가 많다. 이는 중국의 통계와 대만의 통계를 비교해도 알 수 있다(〈표 4〉 참조).

중국의 통계를 보면 대만의 투자 계약금액은 1993년의 99.65억 달러가 가장 많고 그 후는 계속 50억 달러 정도를 유지하다가 1997년 28.14억 달러로 하락하였고 그 이후 다시 회복하는 추세였다. 실제 투자금액으로 보면 1996년의 34.75억 달러가 가장 높고 그 이후 계속 감소하여 22~28억 달러 수준을 유지하였다. 이런 수치로 본다면 “계급용인”정책이 효과를 거둔 것으로 볼 수 있지만 1997년 전후의 투자 감소는 “계급용인”정책 때문이라기보다 당시 아시아 금융위기 때문이라는 견해가 많다.¹⁷⁾

4. 제3국을 통한 투자

대만 정부는 “계급용인”정책 실시 이후 대 중국 투자가 전체 투자에 차지하

17) 王思粵, 「從兩岸有關統計看“戒急用忍”政策之有效性」, 『經濟前瞻』(台北), 第76期(2001年 7月), p.73.

는 비중이 1996년의 33.27%에서 1999년의 27.81%로 하락하였고, 대만 투자가 중국 전체 외국인 투자에서 차지하는 위치도 원래 2위에서 6위로 떨어진 것을 근거로 정책은 효과를 거두었다고 평가한다.¹⁸⁾

〈표 4〉 대만 및 버진 아일랜드 투자금액

(억 달러)

연도	대만 대 중국 투자액		버진 아일랜드 투자액		추측투자액 (1)+(2)
	계약 금액	실제 금액	계약 금액	실제 금액	
1992	55.43	10.50	0.43	0.04	10.54
1993	99.65	31.39	2.99	0.14	31.53
1994	53.95	33.91	8.36	1.28	35.19
1995	57.77	31.62	13.21	3.04	34.66
1996	51.41	34.75	31.21	5.38	40.13
1997	28.14	32.89	51.56	17.17	50.06
1998	29.82	29.15	61.36	40.31	69.46
1999	33.74	25.99	34.88	26.59	52.58
2000	40.42	22.96	75.22	38.33	61.29
2001	69.14	29.80	87.71	50.42	80.22
2002	67.41	39.70	126.50	61.17	100.87
합계	586.88	322.66	493.43	243.87	566.53

자료출처 : 중국 對外經濟貿易合作部 각년도 통계자료.

이에 대해, 대만자본의 대중국투자를 계산 할 때 영국령 버진 아일랜드(British Virgin Islands)의 대중국투자도 포함해야 한다는 지적이다.

대만기업은 정부의 규제조치를 피하기 위해 제3국에 설립한 회사를 통해 대 중국 투자를 한다. 그중 상당히 많은 대만기업이 버진 아일랜드에서 회사를 설립하고 활동하고 있다.

중국이 발표한 국가별 직접 투자 금액 통계를 보면, 1996년까지 대만은 계속 홍콩에 이어 2위를 유지해 왔지만 1996년 이후 1998년까지 갑자기 6위로 떨어졌다. 이에 반해 버진 아일랜드의 대 중국 투자는 1997년부터 급격히 증가하여 2위 투자국으로 부상하였다.

대만 기업의 제3국을 통한 투자는 원래 정부의 단속을 피하기 위한 것이기 때문에 버진 아일랜드의 투자 중 어느 정도가 대만 자본인지는 정확하게 알

18) 大陸委員會, 『“救急用忍”政策說明』, 1999.03. <http://www.mac.gov.tw/big5/economy/8803.htm>

수 없지만 중국 당국은 적어도 80%가 대만 자본이라고 파악하고 있다. 따라서 대만의 투자금액을 정확히 계산하려면 버진 아일랜드의 투자금액도 포함해야 한다는 지적이다.¹⁹⁾

만약 버진 아일랜드의 대 중국 투자금액도 합산한다면 2002년까지 대만의 대 중국 투자 총액은 566.5억 달러 정도로 대만이 파악한 300.4억 달러나 중국이 파악한 235.4억 달러보다 훨씬 크다.

이 수치를 좀 줄여서 계산하더라도 대만 기업의 실제 투자 금액은 정부가 파악한 통계보다 크다는 것을 알 수 있고, “계급용인”정책은 대만 기업의 투자 채널을 바꾸는 효과만 가져 왔고 원래 추구했던 대 중국 투자억제효과는 미미하다는 것을 알 수 있다.

5. 무역의 변화

〈표 5〉 대만 대 중국 무역 관련 통계

(단위 : 백만 달러)

연도	총 무역 흑자	대 중국 흑자	대 중국 수출	대 중국 수입
1991	13,318	5,802	6,928	1,126
1992	9,463	9,428	10,547	1,119
1993	8,030	12,889	13,993	1,103
1994	7,700	14,163	16,022	1,858
1995	8,109	16,342	19,433	3,091
1996	13,572	17,667	20,727	3,059
1997	7,656	18,540	22,455	3,915
1998	5,917	15,730	19,840	4,110
1999	10,901	16,790	21,312	4,522
2000	8,310	18,786	25,009	6,223
2001	15,629	16,043	21,945	5,902
2002	18,067	13,334	17,569	4,235
합계	126,672	175,514	215,780	40,263

자료출처 : 經濟部國際貿易局, (2003.04)

<http://www.moea.gov.tw/~meco/stat/four/c-1.htm>

19) 王思粵, 앞의 글, p.75.

대만과 중국의 무역통계를 보면 대만은 1991년부터 2002년까지 계속 무역흑자를 기록하였고 흑자 누적 금액은 126.672억 달러에 달하고, 평균 매년 10.556억 달러의 흑자를 창출했다. 또 <표 5>에서 볼 수 있듯이 1993년부터 대중국 무역 흑자가 대만의 전체 무역흑자를 능가한 것을 알 수 있다. 즉, 중국과의 무역이 없었다면 대만은 무역적자를 기록할 것이라는 의미이다.

“계급용인”정책이 발표된 후의 1997, 1998년을 보면 대만의 전체 흑자는 현저히 감소하였지만 대중국 흑자는 별로 변동이 없었다. 이 때는 금융위기가 아시아를 강타하고 있는 시기였는데 대만이 큰 충격 없이 넘어 갈 수 있었던 것은 그나마 중국이 버티고 있기 때문이었다는 것이 입증 된 셈이다.

V. 맺은 말

위에서 본 바와 같이 “계급용인”정책 실시 후 큰 효과를 거두지 못했고 대만의 대 중국 투자는 계속 증가하는 추세였다. 중국도 매년 7%의 고성장을 유지하면서 전 세계 자금을 끌어 드리고 있다.

한편 대만 2000년 대선의 결과 대만 독립경향이 강한 진수편(陳水扁)이 당선되어 중국과의 관계개선의 전망을 어둡게 했다.

하지만 진수편 총통이 취임 1주년 즈음에 대만의 경제성장률은 -2.2%, 실업률은 4.6%로서 거의 역대 최악의 수준이고, 중국과의 관계도 진전이 없어 국민의 불만이 날로 증대되는 상황이다. 진수편 총통은 이러한 난국을 타개하기 위해 2001년 8월 “경제발전 자문위원회”를 소집하여 정부, 산업계, 학계의 의견을 모으기로 하였다. 3일 회의 후에, 322항의 합의를 도출하였는데 그중 양안 경제관계에 대해서는 “적극적으로 개방하고, 효과적으로 관리한다(積極開放, 有效管理)”라는 원칙으로 “戒急用忍”원칙을 대신한 것이 가장 주목 받았다.

하지만 그 내용 및 취지는 크게 달라진 것은 없고 단지 투자 심사 절차를 좀 간소화 하고, 자본금 대비 투자 상한 비율을 상향조정하였다. 기업인들은 심사과정에서 정부의 의지가 크게 작용할 수 있어서 여전히 불만이다. 예를 들면, 새 안은 원래 5000만 달러라는 투자 상한액을 철폐하였지만 2000만 달러 이상의 투자는 별도 심사가 필요하다는 조항을 추가하여 개선인지 개악인지

모르겠다는 의견이 많다.²⁰⁾

물론 국가 안전의 측면에서 볼 때 현재 중국은 유일하게 대만을 향해 무력 사용도 불사하겠다고 선언한 나라이기 때문에 투자하여 자기를 잡아먹을 수도 있는 호랑이를 키우는 행동은 분명히 어리석다고 할 수 있고, 정부당국자가 이를 막으려는 고심도 충분히 이해가 간다.

하지만 현재 대만은 이미 정치, 금융 등 모든 면에서의 자유화를 거쳤기 때문에 이윤이 있으면 어디든지 들어간다는 자본의 특성을 막을 길이 없다.

앞에서 보았듯이 정부가 억제정책을 피는 대도 불구하고 대만기업의 대 중국투자는 계속 증가하고 있다.

한 미국 학자는 현재 3/4의 대만 기업이 중국에 가서 투자하고 있는 상황에서 미국은 대만 주민이 스스로 중국과의 통일을 원하는 경우를 대비해야 한다고 지적한다.²¹⁾

사실 중국에 투자한 대만 기업인이 선거 시 중국에 유리한 방향으로 투표하지 않을까에 대한 우려는 일찍부터 있었지만 1996, 2000, 2004년 3번의 대만 총통 대선에서 모두 중국 당국이 원치 않은 후보가 당선되었다. 즉, 비록 대만의 중국에 대한 경제의존도가 갈수록 심화되고 있지만, 일반적으로 예상할 수 있는 중국이 대만 국내 정치에 영향을 끼치는 결과는 아직 일어나지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

앞으로도 지금과 같은 경제관계는 밀접하고 정치관계는 대립인 상태가 상당 기간동안 지속될 것으로 예상된다. 결국 양안의 대치국면을 풀어 나가려면 민간이나 기업의 교류로는 부족하고 이는 궁극적으로 양안의 정치지도자가 지혜를 발휘하여 노력해야 할 과제이다.

20) 「七成上市公司認為：經濟發展會議後大陸政策只是新版戒急用忍」, 中時電子報.

21) Nancy Bernkopf Tucker, "If Taiwan Choose Unification, Should the United States Care?", *Washington Quarterly*, Summer, 2002, pp.15-28.