

중국 푸젠성(福建省) 정부의 대만과의 인적자원 분야 교류협력 사례와 시사점*

강일규(한성대학교 사회과학부 조교수)

논문요약

분단국가 간 교류협력은 상호 평화 유지에 도움이 되고, 특히 인적자원 분야의 교류협력은 상호 경제적·사회적 발전과 안정에 기여하면서 기능적 파급효과를 얻을 수 있다. 이런 측면에서 중국은 지방정부인 푸젠성을 중심으로 양안(兩岸) 간 인적자원 분야의 교류협력을 통해 긍정적인 성과를 얻었다. 이러한 양안 간 교류협력의 성과는 우리의 경우에 적용 가능하거나 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

양안은 통일을 향해 부단히 노력해왔다. 그 노력의 일환으로 인적자원 분야의 교류협력이 이루어져 왔다. 그 시작점은 비정치적이었으며, 민간주도와 점진적·단계적인 전략적 접근을 통해 긍정적인 성과를 이룬 것으로 평가된다. 특히 중앙정부에서 많은 지원이 있었지만, 지방정부 자체도 지정학적·역사 및 문화적·인도적 차원의 관심과 서로 경제적 이득을 얻는 전략적 접근이 주효했다고 판단된다.

연구 결과 주요 성공 요인은 점진적 접근, 민간부문에서 공공부문으로의 확산 전략, 중앙정부의 적극적 지원과 협조, 지방정부 차원의 적극성, 정책의 전략성 및 확장성 등을 들 수 있다. 이러한 긍정적인 요인은 우리의 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력에도 적극 활용하고, 향후 우리 한민족 인적자원 분야의 교류협력 활성화에 참고할 필요가 있다.

주제어: 양안, 인적자원분야, 교류협력, 푸젠성 사례, 한반도에 대한 시사점

* 본 연구는 한성대학교 교내학술연구비 지원과제 임. 본 문은 강일규 외(KIEF-KRIVET, 2014)의 “중국 양안간 인적자원분야의 교류·협력 현황과 성과 연구”의 내용 일부를 발췌하여 한국자치행정학회 2022년 동계 공동학술대회(2022.12.16)에서 발제 및 토론용으로 수정·보완 연구한 내용을 토론회 및 참석자 등의 의견을 반영하여 재수정·보완하여 작성한 것임.

I. 서론

우리 인류의 역사는 전쟁과 평화의 연속 과정이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 평화는 우리의 최종 희망이고, 그 수단의 첫 단계는 상호 교류와 협력에서 찾을 수 있다. 이러한 일련의 역사적 과정과 현실은 동북아지역도 예외가 아니어서 늘 평화를 위협하는 전운과 불안한 국제 정세 속에서 교류협력을 통한 평화를 지향하고 있다. 특히 동북아의 중국 대륙과 한반도는 역사적·지정학적 특성상 국제적 분쟁 가능 지역으로 인식되고 있다. 실제로 근현대사에서 중국 대륙은 국공 내전을 걸쳐 양안 간 분단의 현실을 겪고 있으며, 우리가 살고 있는 한반도 역시 남북한 분단과 대치로 늘 평화가 위협받고 있다.

이런 상황에서 최근 중국 대륙은 미중 갈등과 함께 중국의 대만에 대한 무력시위가 발생하고, 한반도는 북한 핵개발과 미사일 발사 등으로 대만과 한국 시민들이 안보 위협을 받고 있으며, 단순 비교하기는 어렵지만 물리적으로 군사적인 돌발 사태가 발생할 수 있다는 불안감이 상존하는 상황은 매우 유사한 측면이 있다.¹⁾

양안(兩岸)은 최근 시진핑(習近平) 주석의 연임과 미·중 간 갈등으로 원만한 교류협력에도 불구하고 긴장이 고조되는 상황으로 변하고 있다.²⁾ 이렇게 양안 간 관계는 20세기 중반 이후 군사적 교전이나 냉전적 대치에도 불구하고 민간 영역에서 상호 교류를 실시하면서 대립과 협력이 교차하는 과정을 거치고 있다.³⁾ 즉 최근 양안관계는 국내외적으로 정치적·군사적인 불편한 상황에도 불

1) 손제민, “중국 위협론과 대만 선거.” 『경향신문』 2022년 11월 27일.

2) 중국은 2016년 독립 성향이 강한 민진당 소속 차이잉원(蔡英文, Tsai Ing-wen) 총통이 당선되자 대만과의 접촉을 끊으며 양안관계는 얼어붙었고, 대만 역시 2019년 홍콩 송환법 사태를 겪으며 반중 감정이 고조되었고, 양안관계는 지난 8월 낸시 펠로시 미 하원의장의 방문과 중국의 보복 군사훈련을 거치며 더욱 악화되었음(박은하, “양안관계 나빠져도 판다는 살리자 …중국, 대만에 수의사 급파.” 『AP 연합뉴스』 2022년 11월 3일).

3) 양안 관계는 1987년 1월, 대만 정부가 본토 내 친지방문을 허용하면서 상호 교류협력단계로 발전하였다. 이와 함께 사회의 전반적인 분야에서 교류협력이 증가함에 따라 중국 본토와 대만 간의 인적 왕래가 빈번해졌다. 그 결과 양안 주민의 권익에 대한 문제도 점차 대두되기 시작하여 1991년 3월에 해협교류기금회가 설립되었고, 양안관계는 협력 및 대화의 시기로 발전하였다.

구하고 민간부문은 교류협력이 강조되면서 지속성 유지를 역설하고 있다.⁴⁾

한편, 중국은 21세기에 들어 엄청난 경제성장을 바탕으로 국제적 위상이 급부상하면서 일대일로(一帶一路) 구상 등 새로운 정책적 시도와 세계 경제를 주도하는 전략적 도전과 함께 대만과는 공동 번영과 발전이라는 밀접한 관계를 맺기 시작하였다. 대만 역시 2008년 3월 마잉주(馬英九) 정부가 집권하면서 국내적으로 민주화의 진보와 경제적 안정성을 바탕으로 미래지향적인 발전을 위해서 국제 환경 변화에 적극적으로 대응하고 있다. 즉 대만은 중국 및 국제적 교류협력에서 당당한 지위를 얻고자 노력하면서, 양안관계에 있어 중국이 경제 도약을 바탕으로 민주주의에 대한 지도부의 관심 유도과 현 국제적 정치·경제의 환경 변화와 함께 중국과 대만이 상호 협력하여 공동번영과 발전이 요구되는 상황을 인식하고 있다.

이러한 중국 대륙과 대만의 양안관계는 한반도에서 남북한 관계의 변화와 다양한 분야의 교류협력이 시사하는 바가 많은데, 우리 학계는 중국 양안 관계의 사례에서 남북한 간 관계 변화 유도의 사례로 연구한 선행연구⁵⁾가 있지만, 인적자원 분야의 연구 성과는 아직 미흡한 실정이다. 문준조의 연구⁶⁾는 법제 분석을 통해 인적교류를 검토하였는데, 주로 친인척 방문 및 여행 등 초보적인 인적교류에 초점을 맞추었고, 신종호의 연구⁷⁾도 인적교류에서 사회 및 문화교류와 경제교류로 구분하여 중국 양안 간 친지 방문과 관광이나 사회문화 분야 등 단순한 인적 왕래에 관하여 분석하였고, 전병곤의 연구⁸⁾는 해협양안경제협력기본협정(ECFA) 체결 한 후, 다음 단계의 경제 분야에 초점을 맞추

4) 최근 대만 타이베이 동물원의 판다 탄탄(團團)이 병들어 위급한 상황이었는데, 양안 간 긴장 상황에도 불구하고 중국 대륙의 전문가들이 동물원을 방문하여 상호 협력하여 치료하겠다는 의사를 전달하는 등 민간 부문의 인적 교류는 지속되고 있다(박은하, “양안관계 나빠져도 판다는 살리자 …중국, 대만에 수의사 급파.”).

5) 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』, 서울: 한국법제연구원, 2004; 신종호, “중국-대만 간 교류·협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점,” 『정책연구』 2010-54, 수원: 경기개발연구원, 2010; 전병곤, “양안 교류·협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여,” 『통일정책연구』 제21권 1호, 2012.

6) 문준조, 위의 논문.

7) 신종호, 위의 논문.

8) 전병곤, 위의 논문.

어 교류협력의 전망과 확대 등을 다루고 있다. 최근 이광수⁹⁾의 연구는 양안 간 정치적 대립에도 불구하고 인적왕래가 유지됨을 강조하면서 문화교육교류가 양안관계에 미치는 영향은 제한적이라는 점을 지적하고 있다.

이상의 연구 결과는 인적자원 분야의 교류협력에서 인적자원개발 및 배분과 활용 관련 부분이 미흡한 점에서 본 연구가 갖는 선행연구와의 차별성이다.

한편 상호 교류협력에서 인적자원 분야의 교류협력이 매우 중요한 핵심 분야로 여겨지고 있다. 인적자원 분야는 세계적으로 지식정보화 사회의 진입과 함께 인적자원의 중요성이 증대되고 있으며, 중국은 물론 남북한에서 경제성장의 핵심 동력으로 인적자원의 양성·배치 및 활용이 가장 중요한 요인으로 인식되고 있다. 즉 양안에서 대만 측은 중국의 노동력 활용이 필요하고, 중국 측은 높은 수준의 대만 인재가 필요하다. 남북한의 경우 남한 측은 북한의 저렴한 양질의 노동력 활용이 필요하고, 북측은 노동력 제공의 대가로 남측의 자본과 기술 활용을 통한 외화 획득이 큰 장점으로 작용하여 상호 경제적 실익을 얻을 수 있는 주요한 방도로 여겨지고 있다. 특히 최근 남북관계의 경직 등으로 남북한 간 통일에 대한 가능성 논의보다 군사적 충돌에 대한 염려가 더 커지는 상황이라고 볼 수 있으나, 이러한 상황은 언제든지 전환이 가능하다는 전망이다. 그 가능성 추구의 하나는 상호 교류협력에서 그 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 결국 평화 정착은 바로 남북한 간의 다양한 분야의 인적·물적 교류협력이 답이라고 볼 수 있다. 특히 인적자원 분야의 교류협력 확대를 통한 기능적·점진적 통일 준비가 중요한 한 요인이라고 볼 수 있다.

이러한 차원에서 양안관계의 변화에서 인적자원 분야의 교류협력 사례는 남북한 관계 개선 및 교류협력에 시사하는 바가 많다고 판단되는데, 양안 관계의 변화와 지속성 유지 노력은 우리의 현실에 긍정적인 사례로 활용 할 필요가 있다. 특히 인적자원 분야의 양안 간 교류협력은 양안관계의 새로운 방향 설정과 상호 경제·산업 발전에 큰 성과를 얻었다는 평가인데, 이러한 측면에서

9) 이광수, “양안 문화교육교류의 특징과 양안관계에 미치는 영향.” 『통일문제연구』 제32권 1호, 2020.

최근 남북관계의 경색과 긴장 관계에서 이들 사례가 주는 교훈은 역시 대화와 교류협력이라고 볼 수 있고, 그 가능성을 양안관계에서 시사점을 얻을 수 있다.

따라서 본 논문은 위와 같은 연구 배경과 필요성을 인식하면서 양안 간 교류협력 중에서 대만과 인접한 푸젠성(福建省)이라는 지방정부 차원의 인적자원 분야의 교류협력 사례를 분석하고, 교류협력의 특성과 성공적·긍정적인 측면을 찾아서 우리에게 주는 시사점을 도출하여 우리 한민족의 k-인적자원개발·활용 방향을 제시하는데 목적이 있다. 연구방법은 사례분석과 신제도론적 접근 방법¹⁰⁾을 활용하고,¹¹⁾ 연구 내용의 범위는 중국 성급 지방정부 차원의 인적자원 분야에서 이루어진 교류협력이며, 시간적 범위는 양안 간 인적자원 분야의 교류협력이 경제발전과 함께 긍정적으로 시작되는 2000년대 초기¹²⁾이다.

II. 이론적 배경 논의

1. 인적자원의 개념

일반적으로 인적자원의 개념에 대한 접근은 자산(asset)과 투자(investment)의 관점에서 개념을 파악하고 있다. 자산의 관점에서 보는 입장은 조직의 구성원을 자산으로 생각하여 ‘조직의 부(富)’의 중요한 부분으로 여기는 것이다. 다음으로 투자의 관점에서 보는 입장은 사람에 대한 잠재능력을 개발하기 위해 투자함으로써 자산으로서의 조직 구성원의 가치를 제고함은 물론 조직의 부도 증가시키는 것을 의미한다.¹³⁾

10) 기존의 제도연구는 정태적인 제도의 기능을 분석하는데, 이러한 구제도주의에서 벗어나 제도적 변화와 안정성을 설명하기 위한 다양한 이론들로서 역사적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의 등이 제시되고 있다(Hall, Peter and Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996; 정용덕 외, 「신제도주의 연구」, 서울: 대영문화사, 1999; 유현중, 「사회정책론」, 서울: 법문사, 2020, pp. 25~26에서 재인용).

11) 유현중, 위의 책, pp. 25~30.

12) 본 사례 이후 푸젠성이 추진한 양안 간 인적자원 분야의 교류협력 성과 및 자세한 현황은 후속 연구에서 검토하고자한다.

한편 인적자원은 사람(human)에서 시작되는 경제적 및 사회적으로 가치 있는 자원(resource)이라고 볼 수 있다. 즉 인적자원은 지식과 기능 및 태도 등 인적 요인을 구성하는 종합인 저장(stock)의 개념으로 파악할 수 있다. 따라서 인적자원의 개념에서 개인 역량의 창출·활용은 인적자원의 양성과 배분 및 활용 부문으로 나누어 볼 수 있다.¹⁴⁾ 첫째, 인적자원 양성은 일반적으로 교육훈련시장에서 이루어지며, 주로 지식·기술·태도 등의 숙련 창출이 그 본질이다. 둘째, 인적자원 배분은 노동시장에서 이루어지며, 인적자원의 수급과 관련되고, 주로 학교에서 노동시장으로 이행, 노동시장에서 노동력의 이동이나 실업 등과 관련한 산업 활동과 고용 활동 등이다. 셋째, 인적자원 활용은 노동시장의 내부에서 이루어지는 것이고, 이는 주로 기업 차원에서 이루어지는 기업 차원의 특별한 숙련(firm-specific skills)의 인적자원 개발에 해당된다고 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서 논의하는 인적자원에 대한 개념은 경제 및 사회적으로 가치 있는 자원으로서 인적자원의 양성·배분·활용을 포함하는 것으로 보고 있다. 즉, 인적자원 분야는 단순한 관광이나 친인척 방문 등 사람들의 왕래가 아니라, 주로 산업 현장이나 경제적 가치 창출 측면에서 노동력을 양성하고 배분 및 활용하는 과정 및 내용으로 한정하고자 한다.

2. 인적자원 분야에서 교류협력의 의의

인적자원 분야에서 인적자원개발은 우리 사회 변동에서 지식기반사회의 도래와 고급 인재 수요의 확산 등으로 각국은 인적자원개발을 새로운 부가가치 창출의 원천 및 성장의 동력으로 여기고, 동시에 범국가적 차원에서 관련 계획과 전략을 수립하고 있다.¹⁵⁾ 특히 우리 사회의 국제화·세계화 추세는 국제

13) 미래와경영연구소, 『NEW 경제용어사전』, 서울: 미래와 경영연구소, 2006.

14) 강일규 외, 『동북아 국가의 인적자원개발 공동체 형성 모형과 전략』, 서울: 경제·인문사회연구회, 2006, p. 37.

15) 김이경 외, 『인적자원 개발을 위한 국제교육협력 강화 및 한국 고등인력의 국제기구 진출 활성화 방안』, 서울: 한국교육개발원·교육부, 2000, p. 16.

교류협력의 중요성 증대 및 관련 인재·인력의 수요가 증대되는데, 이에 따라 글로벌 전문가 그룹을 육성하는 문제는 지식기반사회의 인적자원개발 및 활용에 관심을 기울이는 국제 공동체의 새로 등장하는 관심사로 제기 된지 오래되었다.¹⁶⁾

이러한 시대적 추세를 반영하여 인적자원개발이 국제적·세계적 차원에서 접근해야 된다는 근거를 많은 전문가들이 제기하고 있는데, 김이경 외의 연구는 다음과 같이 제시하고 있다.¹⁷⁾ 우선, 인류는 운명공동체라는 인식에서 출발한다. 우리 시대의 국가 간 무한경쟁시대는 가장 우선시 되는 경제적 차원의 문제도 중요하지만 하나 뿐인 지구에 살고 있는 우리 인류가 하나의 거부할 수 없는 공동운명체라는 사실이다. 이러한 공동 운명체 관점에서 보면, 국가 간 경계가 느슨해지고 인적·물질 유동성이 증대하면서 자국에서 양성한 인재들이 자국의 이익을 위해 헌신한다는 관념이 사라지는 것과 밀접한 관련이 있다. 즉 국가 간 이동이 가속화 되면서 국가경쟁력 강화를 최고의 목표로 삼아 제 아무리 우수한 인적자원을 개발한다 하더라도 그들이 자국의 국가경쟁력 강화에 반드시 기여하리라고 보장하지 못하는 것이다.

따라서 인적자원 분야의 교류협력은 국가와 국가 간에 이루어지는 인적자원의 개발·배분·활용 차원의 교류협력이라고 볼 수 있으며, 거시적 측면의 국가와 국가 간 인적자원 분야의 교류에 속하는 국제 교류협력의 한 형태로 정의할 수 있다.

3. 인적자원 분야에서 교류협력의 유형

인적자원 분야의 교류협력 유형은 관련 연구가 미흡하여 선행 연구 성과를 바탕으로 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 강일규 외는 ‘남·북한 직업교육훈련 분야의 교류·협력방안 연구’에서 남·북한 간의 직업교육훈련 분야에서 상

16) 김이경 외, 위의 책, pp. 16~17.

17) 김이경 외, 위의 책, p. 17.

호 교류협력 분야로 인력과 정보 교류, 공동 연구, 연수생 초청, 전문가 파견, 기자재 지원, 프로젝트형 협력, 해외 진출 기업에서의 인력의 공동 활용 등을 제시하였다.¹⁸⁾ 또한 강일규 외는 ‘동북아 국가의 인적자원개발 공동체 형성 모형과 전략’ 연구에서 동북아 인적자원개발 공동체 방향으로 다음과 같은 요인을 제시하였다. 주요 내용은 교육체제, 교육 프로그램 참여, 이수 교육에 대한 상호 인정, 진출 기업의 계속교육, 교육서비스의 인증시스템, 예산 확보에 대한 공동 노력 등을 제시하였다.¹⁹⁾ 한편 직업교육훈련 분야의 교류 활성화를 위해 강일규 외는 ‘동북아 인재개발 협력 강화를 위한 한·중 직업교육 비교 연구’에서 한중 양국 간 당국자 접촉 정례화와 정책협의회 구성, 한중 간 인적자원 교류 및 지원, 직업교육 과정과 기준 및 프로그램의 공동 개발, 한중 간 공동 인재개발 프로그램의 개발, 직업교육 내용 및 방법의 교류, 양국의 교육시설 및 기자재 등의 상호 지원, 교재 및 교원의 공동 개발 및 활용 등을 제시하였다.²⁰⁾ 조정운 외는 ‘인력교류 활성화를 위한 한·중·일 3국 간 자격의 상호 인정방안’ 연구에서 자격을 상호 인정하는 방향을 제안하였다. 즉, FTA 및 다자 간 협정을 진행할 때 직업교육훈련 분야의 내용의 등가성이나 수준 등을 참고하여 국제적으로 인정 내지 통용할 수 있는 자격종목의 상호 인정 기준(Criteria)을 마련하자는 주장이다. 이렇게 상호 자격을 인정하게 되면, 실제로 한국과 중국 및 일본 간의 협력을 활성화할 수 있는 방안이 될 수 있다는 것이다.²¹⁾

한편, 전병곤은 ‘양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여’라는 논문에서 양안 간 경제교류가 증대되면서 인적 분야의 교류도 활성화

18) 강일규 외, 『남·북한 직업교육훈련 분야의 교류·협력방안 연구』, 서울: 한국직업능력개발원, 2000, pp. 229~230.

19) 강일규 외, 『동북아 국가의 인적자원개발 공동체 형성 모형과 전략』, 서울: 경제인문사회연구회, 2006, p. 159.

20) 강일규 외, 『동북아 인재개발 협력 강화를 위한 한중 직업 교육 비교 연구』, 서울: 한국직업능력개발원, 2009, pp. 262~264.

21) 조정운 외, 『인력교류 활성화를 위한 한, 중, 일 3국간 자격의 상호인정 방안』, 서울: 한국직업능력개발원, 2010, p. 252.

되고 있다고 주장하면서 인적 분야의 교류 증대 요인을 언론의 방문 및 교류 정상화, 영화 및 TV 교류협력 확대, 중국 및 대만 학생의 학력과 유학 허용, 고위 관료들의 상호 방문, 대만 내 중국 배우자의 권익 보장 등을 들었다.²²⁾

이상의 선행연구들은 교류협력에서 인적자원 분야로 제한하지는 않았지만 인적자원 분야의 교류협력 유형은 양성과 배분 및 활용으로 구분할 수 있고, 인적자원 양성은 공동으로 직업교육훈련을 운영·실시하고, 배분은 상호 산업기지 및 기업에 배치하며, 활용 방안은 자격제도 및 학력·경력의 상호 인정이나 노동인력의 이동 등이 있을 수 있다.

Ⅲ. 푸젠성 정부의 양안 간 인적자원 분야의 교류협력 사례 분석

1. 교류협력 사례 분석 틀과 분석 대상

1) 사례 분석 틀

중국 푸젠성과 대만 간 인적자원 분야의 교류협력은 지리적 및 문화적 근접성과 유사성으로 그 필요성이나 가능성이 높았고, 실제로 인적자원 분야에서 다양한 유형으로 교류협력이 추진되었다.

이를 좀 더 체계적으로 분석하고자 본 문은 각 영역에서 교류협력을 진행하게 된 정책적 계획과 추진 근거를 검토해 보고, 이를 바탕으로 해당 영역에서 추진되고 있는 여러 유형의 교류협력 현황을 유형화하여 분석 틀을 구성하였다. 유형의 대표적 사례의 주요 내용은 교류협력 추진 이유 및 목적, 구체적인 교류협력 내용과 프로그램, 운영 성과와 향후 계획 등을 분석하였다.

22) 전병곤, “양안 교류·협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여.” 『통일정책연구』 제21권 1호, 2012, p. 197.

〈표 1〉 사례 분석 항목 및 내용

분석 항목	내용
가. 교류협력 추진 근거	- 해당 영역에서 교류협력의 추진 근거가 되는 정책 계획 및 법령
나. 교류협력 추진 현황	- 해당 영역에서 추진되고 있는 다양한 교류협력 유형 및 내용 소개
다. 교류협력 대표 사례	○ 해당 영역의 대표 사례를 지정하여 분석
① 배경	- 추진 이유 및 목적
② 내용	- 구체적인 교류협력 내용 및 프로그램
③ 성과 및 계획	- 운영 성과 및 향후 계획

2) 푸젠성 개요

푸젠성은 대만과 가장 근접해 있고, 일부 지역은 우리의 강원도와 같이 대만과 분성(分省)된 지역도 있다. 이러한 지정학적 및 분단적 접경지역인 푸젠성은 중국과 대만 간 이루어지고 있는 교류협력의 최적인 지역으로 인정되어 실제로 많은 교류협력이 집중되고 있고, 점차 타 지역으로 확산되어 왔다.

이러한 푸젠성은 중국 대륙의 남동부에 위치한 성급 지역으로 중국 내에서 간략하게 민(閩)으로 칭하며, 성(省)의 수도는 푸저우(福州)시다. 푸젠성은 중국 대륙의 동해 연안에 위치하면서 대만은 물론 인근에 홍콩과 마카오 등이 근접해 있다. 이러한 지리적 특성으로 인하여 1980년대 개혁개방 이후 다양한 유형 및 분야의 투자가 이루어지고, 상대적으로 타 지역에 비하여 경제적으로 빠른 성장과 변화가 이루어지고 있다. 또한 푸젠성은 이러한 성장 배경에서 성 주민들이 국외는 물론 양안 관계에 많은 영향을 주고받으며 성공한 화교로 자리매김하고 있다.

〈표 2〉 푸젠성 개괄(2022년 기준)

중문명	푸젠, 푸젠(福建)	영문명	Fujian
별칭	팔민(八闽), 팔민대지(八闽大地)	방언	민어(闽语), 객가어(客家语), 오어(吴语), 감어(赣语), 사어(畲语) 등
행정 단위	성 단위(省)	성도	푸저우(福州)
면적	12.4만 평방미터	생상총가치	48810.36억 위안
인구	4187만 명	재정수입	

출처: “福建省[fú jiàn shěng] 中华人民共和国省级行政区” 『百度百科』, <http://baike.baidu.com/view/2812.htm?fromtitle=%E7%A6%8F%E5%BB%BA%E7%9C%81&fromid=122534&type=syn>(검색일:2022.12.6.).

결국 양안 간 교류협력은 지리적 환경이 많은 영향을 미치게 되어 푸젠성은 대만성과 자연스럽게 교류협력의 최적 조건을 가지고 중국 대륙에서 가장 먼저 교류협력의 요충지로 부각되었다. 이러한 푸젠성과 대만의 관계를 ‘5대 인연’으로 부르기도 하는데, 즉 ‘지연·혈연·문화·경제·법률’의 5대 영역에서 상호 매우 밀접한 관련이 있다는 것이다. 푸젠성은 이러한 배경으로 인해 ‘인적자원 교류협력 관련 시범시행지구’ 즉 ‘인재 특구’로 지정되어 교류협력이 관련 분야에서 활발하게 추진되고 있다.

본 특구에서 이루어지고 있는 인적자원 분야의 교류협력 사례들은 중국 대륙에서도 가장 앞선 사례라고 볼 수 있으며, 양적으로도 그 수가 많은 이유로 그 대표성에서 찾을 수 있다. 즉 푸젠성 사례는 타 지역에 비하여 상대적으로 긴밀성 및 다양성 측면에서 선도적인 사례라고 볼 수 있다. 본 문은 이러한 배경을 근거로 하여 ‘인재 특구’를 분석 대상으로 하였다.

3) 사례분석 대상: 푸젠성(福建省) 양안인재교류협력지구(两岸人才交流合作区域中心)

사례분석 대상인 푸젠성 양안인재교류협력지구(약칭으로 ‘인재특구’)가 추진된 배경 및 경과는 우선 거시적으로 푸젠성의 다양한 각종 산업 및 경제 관련 특구의 역사와 함께 검토해 볼 필요가 있다. 푸젠성은 중국 중앙 정부의 적극적인 지원과 함께 타 지역에 비하여 상대적으로 이른 시기에 샤먼(厦门)경제

특구, 마웨이(马尾)경제기술개발구역, 옌하이(沿海)개방지구, 타이상(台商)투자지구 등으로 여러 지역이 지정되어 외부의 각종 투자가 성사되었다. 이 중에서 2009년에 지정된 해협서안경제구는 ‘중국판 개성공단’이라고 할 만큼 양안의 산업 및 경제협력을 활성화 시킨 특구로서 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

또한 2010년에는 역사적인 양안 간 경제협력기본협정(ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement)을 맺고, 산업과 경제 및 무역과 투자 등 다양한 분야와 영역에서의 상호 구체적인 협력 방안이 발표되면서 중국 양안 간 평화적·우호적인 환경이 조성되었다. 이러한 산업 및 경제특구가 지정되고, 중국 양안 간 우호적인 환경이 조성될 때 마다 가장 먼저 주목 받는 지역이 바로 푸젠성이었다. 즉 푸젠성의 지정학적 우위성과 전통 문화적 긴밀성으로 인하여 대만의 자본 투자와 기술 등 교류협력의 우선순위로 부상하게 되었다.

〈표 3〉 푸젠성 내 각종 특구지정 현황

명칭	지정 시기	내용
샤먼 경제특구	1979년 8월	중국당국은 개혁개방의 부작용을 줄이기 위해 선전·주하이, 산터우·샤먼 등 4개 지역을 경제특구로 지정하고, 투자기업에 세제 혜택 및 토지 양도 등의 혜택 제공함
푸저우 연해개방지구	1984년 5월	경제특구 시행 이후 등소평은 대외개방을 촉진하기 위하여 1984년 5월에 국무원에 지시하여 14개 지역을 개방지구로 지정
푸저우 경제기술개발구	1985년 1월	푸젠성은 대만 투자의 활성화를 위해 무역 및 기술 협력을 강조 하면서 양안 간 경제·무역 및 개발 관계 확산과 교류 확장 시도
푸젠성 해협서안경제구	2009년 5월	양안 간 교류협력을 활성화하기 위해 대만과 가장 가까운 푸젠성에 해협서안경제구를 구축하기로 함
취엔저우타이상 투자지구	2010년 3월	이 지구는 대만의 대륙 투자 기업의 활성화를 위한 지구로 2010년에 새로 지정됨

출처: “福建省 [fú jiàn shěng] 中华人民共和国省级行政区” 「百度百科」, <http://baike.baidu.com/view/2812.htm?fromtitle=%E7%A6%8F%E5%BB%BA%E7%9C%81&fromid=122534&type=sym>(검색일: 2014.8.1.). 강일규 외(2014) 재인용.

한편 중국 대륙은 개혁개방 이후 지속적인 경제성장이 이루어지고, 대만도 경제발전은 물론 중국 대륙과 평화적인 분위기로 돌아서고, 국제 정세도 탈냉

전의 기류로 중국 양안 간 교류협력의 필요성이 증대되었다. 이러한 교류협력 중에서 경제 분야가 가장 주목을 받게 되는데, 특히 인력에 대한 상호 수요가 맞아떨어지게 되어 이 분야에서 상호 교류협력이 이루어지게 되었다.

이렇게 중국 양안의 산업 및 경제 분야의 교류협력이 활성화되면서 양안 양측 정부 당국은 경제적 교류의 출발은 인적자원 분야의 교류라고 판단하고, 이 분야의 교류협력 활성화를 위해 타이완과 지리적·문화적으로 가장 가깝고 긴밀한 관계를 지닌 푸젠성을 관련 특구로 지정하자는 제안을 하게 되었다. 따라서 이러한 상호 교류협력의 필요성 인식에 공조하여 중국의 국가인사부는 푸젠성을 ‘인적자원 및 인재교류 관련 시범지역’으로 지정하면서 이와 관련한 정책을 발표하였다.²³⁾

〈표 4〉 푸젠성 인재특구 추진 정책

시기	정책 명	내용
2008년 3월	해협서안 경제구역 건설추진을 위한 푸젠 인사협력 발전에 대한 의견(关于支持海峡两岸经济区建设推动福建人事工作发展的意见)	푸젠성을 전국의 인사제도 개혁 및 양국 인재교류 협력을 시범 시행하는 지역으로 설정하여 푸젠성 인사 인재업무 방향을 제시
2009년 5월	중국·대만 경제구 설립 가속화를 위한 푸젠성(福建省) 지지 의견(国务院关于支持福建省加快建设海峡两岸经济区的若干意见)	푸젠성은 양안의 민간교류 협력이 선행되는 시험지구라는 것을 재확인하고 ‘양안인민교류 협력 선생선시험지역’으로 명명

출처: 高洁·瞿群臻, “海峡两岸人力资源合作的SWOT分析和对策.” 『科技管理研究』, 2013, pp.1~5.

중국 당국이 추진한 푸젠성 인재특구 정책 추진 배경은 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 우선 가장 주목할 만한 배경은 중국의 풍부한 노동 인력과 대만의 고급 기술 인력 구조의 상호보완성이고, 또 다른 배경은 푸젠성의 지정학적 특성으로 양안 간 중화권 문화의 정체성이 가장 유사한 지역이라는 점이다.²⁴⁾

23) 福建省公务员局, 『建设“两岸人才交流合作区域中心”的实践与思考』, 福州: 福建省公务员局, 2011.

24) 福建省公务员局, 위의 자료.

이러한 배경에서 추진된 정책은 2011년에 푸젠성 양안인재교류협력지구의 전반적인 시행계획을 발표하게 되는데, 바로 푸젠성 공무원국(福建省公務員局)의 『양안인재교류협력지구의 실천과 사고(建设“两岸人才交流合作区域中心”的实践与思考)』이다. 이 문건에서 본 푸젠성 양안인재교류협력지구의 목표와 개요 및 기대성과는 다음과 같다.²⁵⁾

〈표 5〉 푸젠성 양안인재교류협력지구 추진 계획

항목	내용
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 양안경제협력구조협의(ECFA)의 체결과 시행을 계기로 함 - 선행선실험(先行先實驗)을 통해 양안 간 인재 교류협력의 플랫폼을 구축함
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 2015년까지 교류협력 학교 및 연구센터 설립, 산업인재 연결, 인재정책 관련 시범구 구축 등 - 2020년까지 기타 양안 간 교류협력 및 공동발전 관련 시범지역을 구축 함 - 과학·교육·문화·위생·체육·취업·창업 등을 포함한 다양한 분야에서 교류협력을 추진함
기대 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 고급 기술인력 확보를 통한 핵심기술 보유 및 지역경쟁력 제고 - 산업구조의 전환을 통한 사회 전반적인 발전 추진

출처: 福建省公務員局, 『建设“两岸人才交流合作区域中心”的实践与思考』, 2011.

4) 영역별 교류협력 사례

양안 간 인적자원 분야의 교류협력에서 영역별 사례는 푸젠성 양안인재교류협력지구의 추진 배경과 계획에 근거하여 푸젠성 양안인재교류협력지구 추진과 관련하여 진행된 각 분야의 교류협력 유형과 사례를 분석하였다.

각 영역은 인적자원 분야와 관련한 교류협력의 이론적 배경에서 논의한 노동력 인적자원의 ‘양성·배분·활용’ 관점에서 선정하였는데, 상호 방문 및 학술 성과 교류협력 분야는 단순 관광과 친인척 방문 단계보다 진보된 산업 및 경제 발전과 긴밀한 인적자원 간 교류 활동으로 판단하여 분석 영역에 포함하였다.

25) 福建省公務員局, 『建设“两岸人才交流合作区域中心”的实践与思考』, 福州: 福建省公務員局, 2011.

〈표 6〉 사례분석 영역 및 대표 사례

분석 영역	대표 사례
① 상호 방문 및 학술 행사를 통한 교류협력	6·18 해협양안인재교류협력대회
② 인적자원 양성을 통한 교류협력	푸젠사범대학교
③ 채용 및 창업 촉진을 통한 교류협력	장푸대만농민창업단지
④ 공동 설립 및 과학기술 협력을 통한 교류협력	해협현대 농업연구원

2. 영역별 교류협력 사례 분석 결과

푸젠성의 양안인재교류협력지구를 중심으로 살펴 본 인적자원 분야의 교류협력 사례 분석 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 교류협력 추진 목적

각 사례의 교류협력 추진 목적은 다음과 같다, 우선, 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 인적자원 간 직접 만나서 교류하는데 있다. 다음으로 상호 방문하거나, 공동으로 인재를 양성하는데 있다. 마지막으로 양성한 인적자원을 채용하거나 기업 창업 및 공동설립 한 사업에 이들 인적자원을 활용하는데 목적이 있음을 알 수 있다 .

한편, 특이한 점은 추진 목적이 다양성에 있음을 알 수 있다. 즉 각 사례들은 단순히 어떠한 한 개의 추진 목적만 지닌 것이 아니라, 2~3개 등 추진 목적이 다양·복합적이라는 점이다.

〈표 7〉 교류협력 추진 목적

대표 사례명	추진 목적			
	상호 방문 및 교류	인적자원 양성	인적자원 활용 및 배분	
			채용 및 창업 촉진	공동 설립 및 사업 수행
1. 6·18 해협양안인재교류협력대회	◎		○	○
2. 푸젠사범대학교	○	◎		
3. 장푸 대만농민창업단지	○	○	◎	
4. 해협현대화 농업연구원				◎

주: ◎는 주 목적임

2) 교류협력 주요 참여 대상

양안 간 인적자원 분야의 교류협력에서 주요 참여자와 수혜 대상은 목적과 주체에 따라 차이가 있지만, 크게 분류해 보면 학생·학자, 개별 창업자 및 투자자, 기업 및 정부의 기술인력 및 관리자 등으로 나누어 볼 수 있다. 한편 예외적으로 참여자 대상이 다양한 경우도 있는데, 예컨대 6·18 해협양안인재교류·협력대회의 경우 박람회 형태로 진행된 만큼, 다양한 분야의 인적자원이 참여하였음을 알 수 있다. 이외의 다른 사례들은 추진 목적에 근거하여 관련 대상자들이 집중적으로 참여하거나 수혜를 받은 대상이 참여하고 있음을 알 수 있다. 따라서 각 사례에서 보는 바와 같이 인적자원 분야의 교류협력 사례들은 전반적으로 명목에 적합한 참여 대상과 수혜 대상자를 선정하고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 교류·협력 주요 참여대상

대표 사례명	인적자원 대상			
	학생 및 학자	개인 창업자 및 투자자	기업 인재 및 관리자	정부 인재 및 관리자
1. 6·18 해협양안인재교류·협력대회	○	○	◎	◎
2. 푸젠사범대학교	◎			
3. 장푸 대만농민창업단지		◎	○	
4. 해협현대화 농업연구원				◎

주: ◎는 주 대상.

3) 교류협력 추진 주체(국가)

양안 간 교류협력은 사례에 따라 주도적인 역할을 수행하는 측(주체, 국가)이 있는데, 양안의 국가 별로 추진한 결과를 각각의 사례별로 살펴보면, 중국 측이 주도한 사례가 다수인 것으로 나타는데, 이는 양안인재교류협력지구 안에서 푸젠성 지방정부의 주도적 역할로 추진된 활동이기 때문이라고 분석된다.

또한 1차적인 주최자가 중국 정부이거나 관련 단체인 점을 고려하여 다시 2차적인 참여 비율을 중심으로 분석해 보아도 6·18 해협양안인재교류·협력대회만 예외적으로 양안 양측 기관(단체)이 대등한 비율로 참여한 예를 제외하고, 다른 사례들은 대부분 중국 측이 주로 주도하는 사례가 다수임을 알 수 있다.

〈표 9〉 교류·협력 추진주체

대표 사례 명	교류협력 추진 주체(국가)		
	중국 주도형	대만 주도형	중국-대만 공동 주도형
1. 6·18 해협양안인재교류·협력대회			○
2. 푸젠사범대학교	○		
3. 장푸 대만농민창업단지	○		
4. 해협현대화 농업연구원			○

4) 교류협력 형식

한편 교류협력의 형식도 여러 유형으로 분류할 수 있는데, 각 사례들의 인적자원 분야의 교류협력 형식을 살펴보면, 교류협력의 시작인 행사 개최부터 공동 프로젝트 구성 및 진행까지 여러 형식과 형태로 이루어졌음을 알 수 있다. 특히 교류협력 행사 개최와 인재 초청의 형식은 모든 사례에서 나타나고 있는데, 이는 교류협력에서 인적자원 분야의 중요성에 대한 상호 인식을 알 수 있다. 특히, 푸젠사범대의 경우 5가지 형식이나 갖추고 있어서 교육기관이 주관 및 주도하는 교류협력의 형식이 다양함을 알 수 있다.

〈표 10〉 교류협력 형식

대표 사례 명	교류협력 형식						
	행사 개최	인재 초청	파견 연수	집체 교육	특별 단지	공동 연구	프로젝트
1. 6·18 해협양안인재교류·협력대회	○	○				○	○
2. 푸젠사범대학교	○	○	○	○		○	
3. 장푸 대만농민창업단지	○	○		○	○		
4. 해협현대화 농업연구원						○	○

5) 교류협력 단계

분단국 간의 교류협력은 점진적 진행으로 단계적 진전이 이루어지는 점이 대부분인데, 중국 양안 간 교류협력 사례도 예외가 아니어서 교류협력의 범위가 점차 확대되는 경향이 있음을 알 수 있다.

분석 대상인 각 사례들의 교류협력 단계별로 나누어서 1단계는 단순 교류, 2단계는 부분 협력, 3단계는 공동 추진 등으로 구분하여 단계별로 나누어 검토해 보면 다음과 같다. 우선, 6·18 해협양안인재교류·협력대회의 경우는 형식은 단순 교류인데, 그 내부에서 교류협력이 성사되고 논의되는 성과가 2단계와 3단계를 포함하고 있기 때문에 1·2·3단계에 모두 해당된다. 한편 장푸 대만농민창업단지의 경우는 주요 수혜 대상이 대만 기업과 농민이 위주이지만, 대

만 중앙 정부와 추진한 협력이 아니고 푸젠성 지방정부의 단독적인 추진이라는 점에서 부분 협력인 2단계에 해당된다고 볼 수 있다. 그 외 푸젠사범대의 경우 대만 대학들과 동등한 위치에서 추진·운영된 협력 과정으로 3단계인 공동추진에 해당된다고 볼 수 있다.

〈표 11〉 교류협력 단계

대표 사례명	교류협력 단계		
	1단계 단순 교류	2단계 부분 협력	3단계 공동 추진
1. 6·18 해협양안인재교류·협력대회	○	○	○
2. 푸젠사범대학교			○
3. 장푸 대만농민창업단지		○	
4. 해협현대화 농업연구원			○

3. 주요 특징

이상으로 중국 성급 지방정부인 푸젠성의 양안 간 인적자원 분야의 교류협력 사례 분석은 다음과 같은 특징을 알 수 있다.

첫째, 목표의 명확성이다. 모든 정책은 명확한 추진 목표가 중요한데, 양안 간 인적자원 분야의 교류협력 정책도 사례의 분석 결과 각 사례마다 ‘인적교류, 인재양성·활용·배분’이라는 뚜렷한 목표를 갖고 추진되었음을 알 수 있다. 즉 초기의 인적자원 분야의 교류협력은 단순한 상호 방문 및 교류였지만, 추구하는 목적은 인적자원을 양성하고 배분 및 활용하여 상호 이익을 추구한다는 목적이 명확하다는 점이다. 사실 이러한 목표는 내면적인 정치적인 전략적 차원의 양안 간 통일일 수도 있지만, 대외적·표면적으로 추구하는 목표는 민간부문의 현실적인 이익 추구에 있다고 볼 수 있다.

둘째, 범위의 확장성이다. 초기의 양안 간 인적자원 분야 교류협력은 중·고급 인재의 교류협력에서 시작되었지만 중급·일반 인재의 교류협력으로 범위가 확대되었음을 알 수 있다. 이는 양안의 고등교육기관과 정부 기관의 중·고급

인적자원 양성 및 확보와 활용을 위한 정책이 실현되는 것으로 양안 간 교류협력이 시작되었기 때문인데, 이러한 교류협력 추진 과정과 성과는 6·18 해협 양안인재교류·협력대회와 푸젠사범대 사례에서 알 수 있었다. 그러나 그 범위가 인재양성에서 인적자원의 분배와 활용 방향으로 확산되면서 장푸 대만농민 창업단지와 같이 중급·일반 인적자원을 당연하게 포함하게 된 것이라고 볼 수 있다. 향후 이러한 인적자원 분야의 교류협력에서 범위의 확장은 더 넓어질 것으로 예상된다.

셋째, 추진 주체의 일방성이다. 대개 교류협력의 주체는 쌍방적인 것이 일반적이지만, 양안 간 추진된 인적자원 분야의 교류협력은 주체 차원에서 보면 중국 측의 주관·주도 비율이 대만보다 높고, 참여 비율도 역시 이와 유사하게 나타나고 있다. 이는 본 연구의 사례 대상이 푸젠성 양안인재교류협력지구를 분석 대상으로 한 이유이기도 하지만, 본 사례의 시범단지가 실질적으로 양안 간 인적자원 분야의 교류협력이 가장 활성화된 지역이고, 타 지역에 비하여 상대적으로 교류협력의 선도성을 생각하면, 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 중국 측의 적극적인 주도로 추진되고 있음을 알 수 있다. 중국 국제무역촉진위원회는 실제로 양안 간 실행되고 있는 각종 구체적인 교류협력 성과를 검토해본 결과, 기존과 마찬가지로 중국 측의 일방적인 주도에서 많이 추진되고 있다고 하였는데, 본 사례분석 결과도 이와 일치하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 교류에서 협력으로 이어지는 단계적 연계성이다. 분단국 간의 인적자원 분야의 교류협력은 초기의 조심성과 성공 가능성 제고 등을 고려하여 단계적 접근을 통한 연속성·연계성 유지가 보편적이다. 따라서 양안 간 교류협력도 이와 같이 가장 초보적인 ‘단순 교류’ 단계를 거쳐 다음 단계인 부분 협력과 공동 추진 단계에 이르렀음을 알 수 있다. 한편, 각 사례들을 분석·검토한 결과를 보면, 단순 교류 단계는 상호 방문 및 교류협력 활동을 통해 거의 모든 사례에서 기초적으로 진행되고 있고, 푸젠사범대 경우처럼 여러 사업 및 프로그램 진행을 통해 대만 측의 교육기관과 부분협력 및 공동추진이라는 두 단계의 교류협력을 동시에 추진·진행하고 있는 경우도 많았다.

다섯째, 경제성 추구이다. 분단국의 초기 교류협력은 대개 인도적 차원의 지원을 통한 교류 시도가 일반적이는데, 양안 간 인적자원 분야 교류협력은 양안 모두 경제 및 산업발전과 연계한 교류협력 추진으로 경제적 성과를 얻는 사례라고 볼 수 있다. 장푸 대만농민창업단지 사례를 보면, 창업단지를 설립하고 운영하는 데 대만 창업자와 기업이 수익을 얻을 뿐만 아니라 푸젠성 지역의 산업과 경제 활성화에도 기여한 점이 대표적인 경우이다. 또한 6·18 해협양안인재교류·협력대회처럼 양안 간 정부와 기업이 교류협력을 추진하고 있는 각종 분야의 프로젝트 및 사업들에 대한 관련 자료와 정보 교류가 이루어지고 점차 선순환이 일어나므로써 경제 및 산업 분야에서 이익 창출의 중요 플랫폼이 되는 경우도 이에 해당된다고 볼 수 있다.

이 외에 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 타 지역과 분야로 파급되는 기능적 및 신기능적 파급효과를 얻은 대표적 사례라고 볼 수 있으며, 우리의 분단 현실에도 시사하는 바가 크다.

IV. 결론 및 시사점

1. 결론

본 연구는 교류협력과 인적자원 분야에 대한 이론적 배경을 논의하면서 이에 근거한 양안 간 교류협력을 중국 푸젠성의 ‘양안인재교류협력지구’를 대상으로 분석 틀을 통한 사례분석을 하고, 그 주요 특징을 도출하여 우리에게 주는 시사점을 찾고자 하였다.

중국과 대만은 한반도의 우리의 경우와 분단의 시간을 보내면서 통일에 대한 집념을 다양한 정책적 추진을 통해서 지속적인 국력을 투입하고 있다. 그러한 정책 추진의 하나가 인적자원 분야의 교류협력이고, 이를 통해서 상호 산업과 경제 및 사회 발전의 기초를 다지면서 통일국가를 모색해 오고 있다.

그런데 그 시작점은 비정치적이었으며, 우선은 민간부문에서 점진적인 접근으로 추진하면서 전략적인 방안을 통해 오늘날 긍정적인 성과를 이루었다. 물론 문제점도 있지만 앞으로도 상호 발전적인 방향으로 진행될 것으로 예상하고 있다. 특히, 양안의 중앙정부 차원의 관심과 지원·협조도 있었지만, 지방정부 차원에서 추진하는 교류협력이 상호 신뢰적 접근과 경제적 실익을 추구하는 전략적 접근으로 주효했다고 판단된다.

양안은 이를 확대하여 점차 중국 전역으로 교류협력이 확대되는 기능적 및 신기능적 파급효과²⁶⁾를 달성하여 상호 산업 및 경제 분야와 사회 전 분야로 파급되는 성과를 얻었다고 볼 수 있다. 즉 대만성(省)과 중국의 푸젠성은 지정학·문화·전통적 정체성에서 상호 교류협력의 필연성을 확인하고, 우선 인적자원 분야에서 교류협력이 이루어지게 되었다. 그 성과는 매우 긍정적이며, 파급성이 타 영역으로 크게 번지면서 높은 단계의 통일에 대한 인식 제고는 물론 평화 정착에 큰 기여를 하고 있다.

또한 연구 결과, 양안 간 인적자원 분야의 교류협력 사례에서 본 몇 가지 성공 요인을 파악할 수 있다.

첫째, 정책 추진의 점진적 접근성이다. 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 단순 교류에서 점차 부분 협력이나 공동추진 등으로 단계적·점진적 교류협력의 전략적으로 추진되었다. 즉 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 중국 중앙정부가 추진한 거시적 개혁개방 정책과 같이 단계별·점진적으로 접근하여 긍정적인 성과를 거두었다. 푸젠성의 사례에서 보는 바와 같이 인적자원 분야의 교류협력은 주로 민간영역이나 교육기관 등을 중심으로 학술이나 예술 및 체육 분야 등 문화·학술부문에서 먼저 인적자원과 관련한 교류협력이 이루어지고, 점차 산업 및 경제와 사회부문에 확산되는 경향을 볼 수 있다.

둘째, 민간부문에서 공공부문으로 확산되는 전략을 들 수 있다. 양안 간 인

26) 기능주의는 이질적인 체제 통합을 위해 먼저 관심을 갖는 분야는 비정치적인 기능간의 동질화나 통합에 있다. 한편, 신기능주의는 기능주의의 적용 및 성과에 대한 보완책으로 기존의 기능주의의 기본 입장은 같지만 새로운 접근 방법으로 과정과 결과의 효율적 통합을 달성하고자 한다.

적자원 분야의 교류협력은 사례에서 보는 바와 같이 초기에 작은 규모의 단체 및 학교 등에서 교류한 후에 지방정부 차원의 지원으로 확산되는 전략을 구사하고 있다. 즉 민간 영역에서 공공 분야로 확대하여 교류협력을 촉진하였고, 점차 안정적인 교류협력이 정착되었다고 볼 수 있다.

셋째, 중앙정부의 적극적인 협조와 지원 및 일정 부분 분권 인정을 들 수 있다. 즉 양안 중앙정부는 양안 간 교류협력에서 전담 기구를 설치하게 되는데, 외형상 반관반민(半官半民) 형태로 구성하여 운영의 탄력성을 갖고 실무 지원을 하게 하였다. 이런 조직 유형은 점차 공식적인 정부기구로 확대하여 교류협력을 촉진하여 왔다. 이에 더하여 중앙정부는 법·제도 및 관련 행정적 지원이 이루어진 점을 성공 요인의 하나라고 볼 수 있다.

넷째, 지방정부 차원의 적극성이다. 사례에서 본바와 같이 푸젠성 등 각 성급 정부는 대만의 교육기관 및 기업과 인적자원 분야의 교류협력을 통해 양측의 산업 발전은 물론 이를 바탕으로 경제 및 무역 등 다른 분야로 파급되는 성과를 거두는데 지방정부의 역할이 컸다는 평가이다. 즉 지방정부의 관련 정책에 대한 적극성이 하나의 성공요인으로 평가된다.

다섯째, 정책의 전략성을 들 수 있다. 즉 양안 간 인적자원분야의 교류협력 정책은 정책 추진의 전략 하나로 중국의 개혁개방 정책과 같이 점·선·면 전략을 택했다는 점이다. 즉 중국은 개혁개방 정책은 중앙정부 차원의 전략적 접근이 큰 특성으로 지적되는데, 지방정부 역시 이런 전략적 접근이 교류협력의 한 성공 요인이라고 볼 수 있으며, 푸젠성의 성공 사례를 시작으로 지금은 중국 전 지역에 걸쳐 인적자원 분야의 교류협력이 활성화되는 성과를 거두게 되었다.

여섯째, 정책의 확장성이다. 중국 중앙 및 지방정부는 인적자원 분야의 교류협력 정책에서 외부 인재 영입을 위해 천인계획 등 다양한 정책을 추진하면서 국내뿐만 아니라 범 중화권으로 확대하고, 이제는 제3국의 인재까지 영입·확보하고자 정책을 확산하고 있다. 즉 중국 당국은 자국의 산업발전과 관련 수요 인력을 확보하기 위해 국내외 고급인재와 노동력을 최대한 확보하는 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 향후 이런 정책적 방향은 인적자원 분야뿐만 아니

라 타 분야에도 기능적·신기능적 파급효과를 거두고자 할 것이다. 예컨대 시진핑(習近平) 정부의 일대일로(一帶一路) 정책도 이런 추세를 반영한 확장된 대외정책이라고 볼 수 있다.

종합적으로 보면, 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 분단국 간 교류협력의 한 사례로, 비록 지방정부인 성급 단위의 사례이지만, 국가와 국가 간에 공식적으로 이루어진 인적자원의 개발·분배·활용 측면에서 긍정적인 성과를 거둔 국제교류협력의 한 형태로 볼 수 있다. 한편 위에서 분석한 사례와 같이 향후 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 더욱 확대될 것으로 예상되며²⁷⁾, 더욱 통합성이 강한 교류협력의 새로운 양상의 인적자원의 양성·분배·활용 정책이 대두될 것으로 예상된다. 또한 이런 추세는 장기적으로 양안의 염원인 통일이 라는 목표 도달의 한 과정으로 분석할 수 있으며, 결국 다양한 영역과 분야에서 추진되는 인적자원의 교류협력은 통일의 필요성 인식 제고와 기능적 파급효과 차원의 정치적 접근을 모색하게 될 것이다. 즉 여러 분야에서 점진적으로 단계적 정책 추진을 통해 양안을 물론 중화권 차원의 인적자원 교류협력에 이어 제3국까지 아우르는 중국의 새로운 국제적 위상 도약(일대일로 정책 등)을 추진할 것으로 예상된다.

이러한 긍정적인 예상과 달리 여러 문제점도 지적할 수 있다. 즉 최근에 발생한 양안 간 군사적 긴장 고조나 미·중 갈등으로 인한 양측의 정세 불안, 그리고 양안의 정치체제와 이념 그리고 통일정책의 차이로 인해 근본적인 통일의 어려움 등이 지적된다.

따라서 향후 양안 간 인적자원 분야의 교류협력 방향은 양안 간 국가 규모의 차이, 그리고 중국 대륙의 지역 간 격차, 미·중 갈등 구조, 동북아 국제정세 변화 등 크고 작은 다양한 변수들이 작용할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 바람직한 방향의 하나는 중국 당국이 푸젠성 사례에서 본 긍정적인 요인

27) 실제로 최근 한 언론 매체의 보도(중국시보, 2019.05.30, 익명의 논문 심의 자료 재인용)를 보면, 푸젠성 정부의 대만·홍콩·마카오 판공실을 통한 대만해택 조치 등을 발표하여 양안 간 인적자원 분야의 활발한 교류협력 지원 활동을 볼 수 있다. 이러한 푸젠성의 지원 정책 성과와 현황은 추후 후속 과제로 정리할 필요가 있다.

을 적극 수용하여 중앙정부가 지방정부에 교류협력의 내용과 권한을 전폭적으로 분권하는 것이 바람직할 것이다. 특히 중국에 교류협력의 혜택이 더 많은 입장이어서 민간부문의 교류협력을 적극 지원할 필요가 있다.

2. 시사점

이러한 양안 간 인적자원 분야의 교류협력은 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉 우리와 분단 배경은 다르지만, 전통적인 역사적 배경의 연관성이나 지리적 근접성 등 동북아 국가의 일원으로 양안의 사례는 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

물론 북한은 아직도 중국이 겪은 개혁개방 정책이나 자본주의적 시장경제 요인 도입이 안 되고 있지만, 남북한은 상호 대화와 긴장 완화를 위한 노력이 있었기 때문에, 향후 관계 변화에 따라, 앞에서 논의한 중국과 대만 양안 간 추진된 교류협력 경험과 푸젠성이 주도적으로 이끈 인적자원 분야의 교류협력 사례는 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력은 물론 통일 준비에도 많은 시사점을 주고 있다.

그러나 앞에서 분석한 양안간의 교류협력의 푸젠성 사례는 중국의 분단과정이나 중국적 문화 차이 및 정치·경제적 상황 등에서 우리의 실정과 많은 차이가 있고, 국가 규모 등 우리의 상황에 바로 적용하는데 제한점이 많을 수도 있지만, 사례의 성공 요인과 긍정적인 성과는 향후 우리의 남북 관계 개선과 평화정착 등 통일에 접근하는데 시사하는 바는 많다.

중국과 대만은 분단되어 있지만, 우리와의 유사한 공통점은 분단의 역사가 짧아서 아직도 분단 지역 간 상호 유사한 전통과 민족문화를 공유하고 있으며, 동일 언어와 문자 및 민족적 정체성 유지를 들 수 있다. 물론 양안 간 차이도 많은 측면이 있다. 국토나 군사력 및 경제력 등 여러 분야에서 차이가 있지만, 그럼에도 불구하고 본 연구의 시사점 중 하나는 이념이나 정치체제가 다른 분단국가 간의 인적자원 교류협력은 기능적 및 신기능적 접근을 통한 긍정적인 성과 달성이 필요하다는 점이다. 중국 푸젠성 사례에서 이를 확인할 수 있다.

즉 분단국 양측의 차이는 우선 접근 가능한 분야나 갈등의 소지가 적은 분야부터 교류협력을 추진하고, 점차 신뢰를 구축한 후에 점진적으로 교류협력의 단계 및 영역을 확대해가는 전략이 바람직하다는 것이다. 즉 남북한 간에 이루어진 그간의 교류협력은 공·부정적인 성과가 공존하는 파행적 과정이라고 볼 수 있는데, 이는 아마도 양안간의 경우보다 기본 배경이 다르거나 더 어려운 상황이 계속 반복되고, 상호 신뢰 부족에 기인한 결과라고 볼 수 있다. 따라서 점진성과 포용성을 강조하여 단계적 접근이 필요하다. 즉 양안 사례에서 본 바와 같이 중국 측이 취한 점진적·단계적·포용적·적극적, 그리고 반관반민의 탄력적 교류협력 조직 운영을 통한 효과성 제고 등을 참조할 필요가 있다.

한편 우리의 경우 개성 공단을 통해 남북한 간 산업분야의 교류가 이루어진 경험이 있다.²⁸⁾ 즉 남측이 여유 있는 자본과 높은 수준의 기술력, 그리고 북한의 풍부하고 생산성 제고가 가능한 노동력을 활용하여 제조업종에서 교류협력을 하고, 관련 인적자원 분야의 상호 교류협력이 이루어진 사례가 있다. 또한 금강산 관광 사업도 인적자원 분야의 교류협력 사업의 하나라고 볼 수 있다. 향후 이런 사례를 빠른 시일 내에 복구·확대할 필요가 있고, 개성이나 금강산뿐만 아니라 북한의 다른 지역에도 파급시켜 상호 산업이나 인적자원개발 및 경제성장의 동력으로 활용하여 경제적 이득뿐만 아니라 다른 분야로 확산을 유도하는 기능적·신기능적 파급효과를 기대할 수 있다. 양안 간 인적자원 분야의 교류협력을 통해 다른 분야로 파급·확산시킨 사례를 참조하여 우리도 비정치적인 분야부터 시작하여 교류협력을 안정적·지속적 유지발전이 절대 필요한 시점이다.

이를 위해 첫째, 남북한 간 인적자원 분야의 교류 추진 계획을 수립해야 한다. 둘째, 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력을 담당할 기존 조직의 활성화가 필요하다. 셋째, 상황에 따라 새로운 기구나 단체를 설립하여 관련 정책 및 사업을 담당할 수 있을 것이다. 넷째, 비정치적인 분야로 직업교육훈련 분야의 교

28) 강일규 외, 『통일대비 북한지역주민 직업능력개발 추진체계 구축 방안 연구』, 세종: 한국직업능력개발원, 2018, pp. 165~185.

류협력이나 기술인력 양성 공동학위 과정 개설 및 운영도 필요하다. 예컨대 평양과기대 사례 확산이나 기술교육 분야의 교육훈련 기관에 대한 상호 방문 및 교류협력을 통한 교육훈련을 들 수 있다. 다섯째, 중국의 푸젠성 사례와 같이 우리도 지방정부(자치단체) 간 인적자원 분야의 교류협력을 준비할 필요가 있다.²⁹⁾ 여섯째, 인적자원개발을 위한 직업교육훈련 관련 시설이나 장비 등을 협력하여 상호 신뢰 구축과 성공 사례 개발·확산이 필요하다. 이러한 교류협력의 구체적인 방안과 과제는 추후 후속 연구를 통해서 심도 있게 논의하고자 한다.

마지막으로 우리는 이러한 시사점을 바탕으로 향후 좀 더 구체적인 남북한 간 인적자원 분야의 교류협력 추진 방안을 마련하고, 남북한은 물론 재외동포까지 아우르는 한민족 인적자원의 양성·배분·활용에 대한 종합적·체계적인 K-인적자원 교류협력 정책 개발이 필요하다.

29) 남북한 간 화해 무드가 있을 때 경기도·제주도 등 일부 광역자치단체가 북측과 교류협력을 갖은 사례가 있는데, 단일성 교류협력이 아닌 지속적·장기적인 사업 추진이 필요하다. 특히 접경지역인 경기도와 강원도는 상호 인력 교류와 이를 지원할 수 있는 자치단체 차원의 전담 조직 및 담당자와 관련 예산을 확보하여 중국 양안 간 교류협력에서 푸젠성의 사례와 같이 인적자원 교류 특구 지정 및 시범 운영도 고려할 필요가 있다.

참고문헌

- 강일규 외, 『통일대비 북한지역주민 직업능력개발 추진체계 구축 방안 연구』, 세종: 한국직업능력개발원, 2018.
- _____, 『중국 양안간 인적자원분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』, 서울: 한국직업능력개발원, 2014.
- _____, 『동북아 인재개발 협력 강화를 위한 한중 직업 교육 비교 연구』, 서울: 한국직업능력개발원, 2009.
- _____, 『동북아 국가의 인적자원개발 공동체 형성 모형과 전략』, 서울: 경제·인문사회연구회, 2006.
- _____, 『남·북한 직업교육훈련 분야의 교류·협력방안 연구』, 서울: 한국직업능력개발원, 2000.
- 김이경 외, 『인적자원 개발을 위한 국제교육협력 강화 및 한국 고등인력의 국제기구 진출 활성화 방안』, 서울: 한국교육개발원·교육부, 2000.
- 김재근·서인석, “지방자치단체 국제교류의 구조적 특성 분석.” 『지방행정연구』 제26권 3호, 2012.
- 김판석, “지방자치단체의 국제교류 발전방향.” 『한국지방정부연구』 32, 2000.
- 김필두·류영아, 『지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구』, 서울: 한국지방행정연구원, 2008.
- 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』, 서울: 한국법제연구원, 2004.
- 미래와경영연구소, 『NEW 경제용어사전』, 서울: 미래와 경영연구소, 2006.
- 박은하, “양인관계 나빠져도 판다는 살리자 …중국, 대만에 수의사 급파.” 『AP연합뉴스』 2022년 11월 3일.
- 손제민, “중국 위협론과 대만 선거.” 『경향신문』 2022년 11월 27일.
- 신기현, “지방자치단체 국제교류의 효율화 방안.” 『지방자치연구』 6집, 1998.
- 신종호, “중국-대만 간 교류·협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점.” 『정책연구』 2010-54, 수원: 경기개발연구원, 2010.
- 유현종, 『사회정책론』, 서울: 법문사, 2020.
- 이광수, “양안 문화교육교류의 특징과 양인관계에 미치는 영향.” 『통일문제연구』 제32권 1호, 2020.
- 이우권, “지방정부 국제교류 현황분석과 정책대안.” 『2009 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문집』, 2009.
- 이주호 외, “지방자치단체의 국제교류 활성화 방안 연구: 충청북도를 중심으로.” 『한국지방자치연구』 제9권 1호, 2007.
- 전병곤, “양안 교류·협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여.” 『통일정책연구』 제21권 1호, 2012.

- 정성훈·판투스, “FTA 체결에 따른 인력 이동에 관한 연구: 한국의 기체결 FTA 8개국 비교를 중심으로.” 『e-비즈니스연구』 제13권 5호, 2012.
- 정용덕 외, 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사, 1999.
- 정정길 외, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 2010.
- 조정윤 외, 『인력교류 활성화를 위한 한, 중, 일 3국간 자격의 상호인정 방안』, 서울: 한국직업능력개발원, 2010.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalism.” *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996.
- 福建省公务员局, 『建设“两岸人才交流合作区域中心”的实践与思考』, 福州: 福建省公务员局, 2011.
- 高洁·瞿群臻, “海峡两岸人力资源合作的SWOT分析和对策.” 『科技管理研究』, 2013.
- 百度百科, 福建, 2022, <http://baike.baidu.com/view/2812.htm?fromtitle=%E7%A6%8F%E5%B%BA%E7%9C%81&fromid=122534&type=syn>(검색일:2022.12.06)

Abstract

Analysis and Implications of the Case of Exchange and Cooperation in the Human Resources Field between China's Fujian Provincial Government and the Cross-Strait

Il Gue Kang(Assistant Professor, Hansung University)

Exchange and cooperation between divided nation help maintain mutual peace, and in particular, exchange and cooperation in the human resource sector can have functional ripple effects while contributing to mutual economic and social development and stability. In this respect, China has achieved positive results through exchange and cooperation in the human resource field between the two sides, centering on Fujian Province, a local government. The results of such cross-strait cooperation can be seen as applicable or suggestive for Korea.

The both sides of the Taiwan Strait have been working tirelessly toward reunification. As part of the efforts, exchange and cooperation in the field of human resources have been made. The starting point for cross-strait exchange was non-political fields, and today, it can be seen that great achievements have been achieved through strategic policies such as private-led and gradual approaches. In particular, there were support and cooperation at the central government level, but it is believed that the local government's approach to geographical, cultural, humanitarian, and historical levels and strategic approaches to pursuing mutual economic benefits were effective.

This study concludes that the main success factors of the exchange and cooperation between the both side of the Strait are a gradual approach, a strategy to spread them from the private sector to the public sector, active support and cooperation from the central government, activism at the local government level, and policy strategy and scalability. These positive factors need to be actively used in exchange and cooperation in the human resource field between the two Koreas and refer to the activation of exchange and cooperation in the human resource field of our Korean people in the future.

Keywords: Cross-Strait, Human Resources, Exchange and Cooperation, Fujian Province Case, Implications for the Korean Peninsula

투고일: 2023년 1월 9일, 심사일: 2023년 1월 31일, 게재확정일: 2023년 2월 18일