INSS
전략보고
December 2022. No.206

www.inss.re.kr
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY

중국-대만의 통일정책·민간교류와 한반도에의 시사점

이수석 수석연구위원
lss1982@inss.re.kr

안제노 책임연구위원
zeno@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 양안관계 현황과 중국과 대만의 통일정책

Ⅲ. 양안의 통합, 통일 전망

Ⅳ. 시사점

국가안보전략연구원

국문 초록

한때 활발했던 중대만관계는 다시 군사적 긴장이 높아지고 있다. 중국의 대만 침공도 가능한 상황이다. 특히 10월 16일 개최된 20차 전당대회에서 시진핑 주석은 대만에 대한 무력사용을 언급한다. 전쟁을 통한 대만통일을 배제하지 않겠다는 공식선언이다. 시진핑의 장기집권의 명분으로 대만무력통일을 내세운 것이다. 이 대목에서 중대만 관계와 한반도 정세가 밀접하게 영향을 미친다. 왜 이 시점에서 중대만관계를 연구해야 하는가? 중대만 관계에 남북관계, 한반도 정세에 미치는 시사점이 크기 때문이다. 중대만간에 발생하는 화해, 긴장 국면의 반복은 남북한 관계에서도 유사하게 발생하기 때문이다. 한때 활발했던 남북관계는 현재 북한의 도발로 위기국면이다. 언제든지 군사적 충돌로 이어질수 있는 상황이다. 중대만의 통일정책과 한반도에 미치는 시사점을 파악하는 것은 중요하다. 남북관계에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 다양한 인적교류와 경제협력에도 불구하고 이념과 정체성이 보장되지 않으면, 통일이 어렵다는 점을 중대만 사례에서 알 수 있다. 북한의 비핵화, 상호주의를 바탕으로 한 진정성있는 대화와 협력, 인권 등 보편적 가치 존중이라는 자유민주주의 원칙의 부각을 통해 북한의 바람직한 개혁개방의 방향을 모색해야 한다. 둘째, 외부동맹세력의 역학관계가 중대만관계에서 보듯이 통합 및 통일에 지대한 영향을 미치므로 동맹과 협력관계를 잘 활용한다. 미국과 대만 관계가 강화될수록 중국의 압박이 거세지는 반면에 대만의 안보가 보장받을 수 있다. 따라서 한미관계의 강화에 북한의 반발이 예상되나, 한국의 안보문제를 우선순위에 놓으면서 북한체제의 변화를 유도해야 한다.

핵심어: 양안관계, 통일, 남북관계, 동맹

목차

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 양안관계 현황과 중국과 대만의 통일정책

1. 양안관계 현황

2. 중국의 통일정책: 일국양제(一國兩制)

3. 대만의 통일정책: 일국양구(一國兩區)

4. '하나의 중국'에 대한 해석과 대만독립을 둘러싼 대만 국내정치 지형

Ⅲ. 양안의 통합, 통일 전망

1. 합의통일

2. 현상유지

Ⅳ. 시사점

1. 양안교류의 남북관계 시사점

2. 향후 남북관계 방향에의 시사점

Ⅰ. 문제 제기

중대만은 국공내전의 영향으로 오랜 기간 상호 교류가 중단되었다. 안보상의 군사적 위기마저 여러 차례 겪었다. 그러나 등소평의 개혁개방 정책이 대내외정책으로 공식화한 후에 중대만 관계는 달라졌다. 빈번한 인적 교류가 이루어졌으며, 양안의 민간관계는 학술, 문화, 친지 방문, 관광여행 등의 방식을 통해 상호작용의 제도화가 마련되었고, 이는 양안 간 이해를 촉진하는데 적극적 작용을 하였다. 2008년 집권한 국민당의 마잉주(馬英九) 총통은 양안교류를 확대하여 '대삼통'(大三通', 통항(通航), 통우(通郵), 통상(通商))을 허용하고, 대륙 인민의 대만관광을 개방하였다.[1] 그러나 국민당 마잉주정부에서 획기적으로 발전한 양안관계는 민진당의 차이잉원 정부가 출범하면서 새로운 조정기를 맞으면서 양안관계에 있어서도 불확실성이 높아졌다.

한때 활발했던 중대만관계에도 다시 군사적 긴장이 높아지고 있다. 중국의 대만 침공도 가능한 상황이다. 특히 10월 16일 개최된 20차 중국 공산당 전당대회에서 시진핑 주석은 대만에 대한 무력사용을 언급한다. 시진핑은 "조국의 완전한 통일은 반드시 실현하겠다"고 주장했다. 그러면서 "무력사용을 포기한다는 약속을 절대 하지 않고 모든 필요한 조처를 한다는 선택항목도 쥐고 있겠다"고 발표했다. 전쟁을 통한 대만통일을 배제하지 않겠다는 공식선언이다. 시진핑의 장기 집권의 명분으로 대만에 대한 무력통일 가능성을 내세운 것이다.

이 대목에서 중대만 관계는 한반도 정세에도 밀접한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 왜 이 시점에서 중대만관계를 연구해야 하는가 하는 점은 중대만 관계가 남북관계, 한반도 정세에 미치는 시사점이 크기 때문이다. 중대만간에 발생하는 화해, 긴장 국면의 반복은 남북한 관계에서도 유사하게 발생한다. 한때 활발했던 남북관계는 북미대화 및 남북대화 단절과 북한의 미사일 도발로 인해 위기국면이 조성되고 있다. 언제든지 군사적 충돌로 이어질 수 있는 상황에서 역시 긴장관계가 고조되어 온 중대만의 통일정책과 양안관계가 한반도에 미치는 시사점을 파악하는 것은 시기적으로 적절한 분석이 될 것이다.

1) 문흥호, 『대만문제와 양안관계』 (서울: 폴리테리아, 2007); 조성식, "중국의 FTA 전략에 관한 연구: 중·대만 ECFA 입법 배경 분석을 중심으로," 『관세학회지』, 제14권 제4호, 2013.

Ⅱ. 양안관계 현황과 중국과 대만의 통일정책

1. 양안관계 현황

민간 주도의 양안 교류와 발전은 양안 간 상호 경제협력을 더욱 긴밀하게 하였다. 1987년 11월 2일 대만정부는 민간교류의 첫 장을 열었다. 양안관계는 2005년 당시 야당인 국민당의 총통 후보였던 롄잔(連戰)이 후진타오(胡錦濤) 중국 주석을 만난 자리에서 양안 간 경제, 무역, 문화 교류 확대에 관한 일련의 협정을 맺으면서 급속도로 진전될 수 있는 계기를 맞았다. 국민당의 친중노선은 당시 대만 내에서 대중적 지지를 얻었고 총통선거에서 국민당이 정권을 되찾는 요인 중 하나로 작용했다. 2008년 5월 마잉주 총통 취임 이후 양안간의 '대삼통(大三通)'을 허용하고 중국인의 대만투자와 대만 관광을 개방하면서 양안 간 인적 교류는 폭발적으로 확대되었다. 경제, 문화, 민간 및 기타 대만해협을 가로지르는 기능적 상호작용과 교류가 일상화되면서 양안관계는 1949년 분단 이후 가장 좋은 시기에 접어들었다.[2] 중국의 개혁·개방과 이에 대한 대만의 수용으로 인해 양안관계는 높은 경제적 상호교류의 시대를 열 수 있었다. 특히, 2010년 6월 〈양안경제협력 기본협정〉(ECFA)을 체결해 양안 간 경제교류는 급속도로 확대되었다.

중국과 대만은 2008년부터 2016년 사이에 대만해협교류기금회와 중국해협양안관계협회 및 때로는 고위 관료들 간의 양안회담을 통해 23개 합의문을 도출했다. 중국은 ECFA 체결을 통해 대만에 대한 정치, 경제적 영향력을 확대하려 했고 대만은 세계경제의 침체 속에서 경제회복과 정치적 안정을 위한 돌파구로 ECFA를 활용하려 했다. 이같은 양안관계를 재확인하기 위해 2016년에는 마잉주 총통과 중국의 시진핑 주석 간 분단 이후 최초의 양안정상회담이 싱가포르에서 개최되었다.

이처럼 급속도로 진행된 양안관계로 인해 중국과 대만의 상호 이해는 증진되었다. 중국 내에서는 개혁·개방 초기 단계에서 대만의 투자와 노하우 제공, 대만에 대한 중국인들의 호의적인 지원 등을 통해 이해의 폭이 넓어졌으며, 특히 대만의 민주주의와 삶의 방식에 대한 이해를 증진시켰다. 대만 내에서는 대만인의 중국에 대한 호감 증대와 중국 내 진출의 확대, 양안관계에

2) Jianwei. Wang, "Is the Honeymoon Over? Progress and Problems in Cross-Strait Relations," *American Foreign Policy Interests* Vol. 32, 2010, p. 147.

있어서 안정적인 외부 환경과 안보위협 감소, 대만과 외교 관계가 없는 국가와의 양자관계와 아시아·태평양경제협력회의(APEC), 세계보건총회(WHA), 국제민간항공기구(ICAO) 등에서의 다자간 포럼에 대한 대만의 참여를 확대시켰다. 양안관계의 발전은 무엇보다도 대만의 수출, 투자 및 고용에 긍정적인 영향을 미쳤다. 반면에 부정적 요소로는 중국에 흡수된다는 대만 사람들의 두려움, 양안문제로 인한 대만 국내의 정치적 분열과 ECFA효과가 점차 감소하면서 깊어진 대만 국내경제 침체 등으로 대만 국내의 정치적 불안이 깊어졌다.[3)]

그러나 2016년의 민진당으로의 정권 교체와 2020년 1월 차이잉원의 재선 성공 이후 현재까지 양안관계는 중대한 기로에 있다. 2008년 집권한 국민당의 마잉주 정부에서 획기적으로 발전한 양안관계는 2016년 야당인 민진당이 집권하면서 급격한 조정기를 맞아 양안관계는 퇴보하고 반면에 미국과 대만관계는 점진적으로 개선되었다. 2016년 이후 지금까지 양안관계 실무를 맡고 있는 중국의 해협양안관계협회(海峡两岸关系协会, ARATS)와 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會, SEF) 간 접촉은 없다. 중국은 대만에 대해 무력사용을 불사하겠다는 위협적 자세를 견지했는데 2021년 이후 공공연하게 대만에 대한 공격 가능성을 언급하고 있다.

차이잉원 총통은 집권 1기에 ECFA를 폐기하고 신남향정책을 적용했으며 때로는 '대만공식'이라는 용어를 사용하여 중국을 자극했다. 그러나 기본적으로는 양안의 현상유지를 도모하면서 대만 내 급진 독립파와는 일정한 거리를 두었다.[4)] 그러나 재선에 성공한 직후 2020년 1월 BBC 방송 인터뷰에서 "대만은 이미 독립 국가이고, 중공은 이 현실을 직시해야 한다"며 "만약 인민해방군이 대만을 침공한다면 상당한 대가를 치를 것"이라는 강한 발언을 했다. 이에 대해 중국은 '하나의 중국(One China)'의 원칙하에 대만의 독립 움직임에 대해 무력으로 대응할 것이라고 경고했다. 그러나 2021년 10월 대만 건국기념일에 차이잉원은 대만은 합병이나 주권 침해에 저항해야 하며, 대만의 미래는 대만인의 뜻에 따라 결정돼야 한다면서[5)] 주권과 국토 수호에 대한 강력한 의지를 천명했다. 기본적으로 차이잉원은 양안관계에서 대만의 현상유지를 원하고 있다. 이에 중국은 대만에 대한 강력한 고립화를 펼치고 있고 대만은 적극적인 친미 행보로 나갔다.[6)] 2020년 총통선거 이후 양안관계는 기존의 양안관계를 조율했던 규범적 관계가 퇴보하면서 도전적인 규범들이 확산되고 있다.

3) 蘇起, " "Cross-Strait Exchanges and Their Impact on China and Taiwan," 고려대학교 대만연구센터 강연, 2017년 10월.
4) 전가림, "중국의 대대만 정책의 변화와 그 특징: '개혁개방' 부터 '16大' 까지의 양안관계를 중심으로." 『국제지역연구』, 제18권 제1호, 2014.p.47
5) 〈조선일보〉, 2021년 10월 10일.
6) 김성걸, 『"중국, 대만 고립화에 '고삐'... 대만은 친미 행보로 '활로'』 대외학술활동시리즈 2018-34(서울: 국방연구원, 2018).

중국과 대만은 통일을 전담하는 조직을 운영하지 않으며 내부에 통일정책 관련 기구가 있었다고 하더라도 비공개적으로 운영되었다. 대표적인 통일 관련 기구로 중국은 최고 정책결정 기관이면서 관조직인 중국공산당 대만공작영도소조(中央對臺工作領導小組)가 담당하고 있고 집행기관으로 국무원 산하에 대만사무판공실(國務院臺灣事務辦公室)을 두고 있다. 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)는 1991년 12월 26일 설립된 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)와의 접촉을 통해 양안 교류협력과정에서 발생하는 제반 문제를 협의한다. 대만은 자문기관으로 관조직인 국가통일위원회(國家統一委員會)를 설치하고 있고 최고실무집행기관으로 행정원 대륙위원회(行政院大陸委員會)를 가동하고 있다. 해협교류기금회는 1990년 11월에 설립된 기관으로 중국 해협양안관계협회의 카운터 파트너 역할을 담당하고 있다. 이들 대만의 해협교류기금회와 중국의 해협양안관계협회를 중심으로 교류협력의 제도화에 박차를 가하고 있다.

2. 중국의 통일정책: 일국양제(一國兩制)

현재 중국은 대만과의 통일원칙에 하나의 중국 내에서 사회주의와 자본주의를 모두 인정하는 '하나의 중국, 두 개의 제도'라는 일국양제(一國兩制)를 주장한다. 일국양제의 기본적 내용은 하나의 중국, 두 체제의 병립, 고도자치, 평화적 협상을 특징으로 하고 있다. 일국양제는 3가지 기본요소로 구성되는데 첫째, 일국양제는 헌법과 법률에 의해 보장되며 일시적이고 불안정한 양 체제가 공존하는 것은 아니다. 둘째, 일국양제는 상이한 지역에서 실행되는 것이지, 동일한 지역에서 두 가지 체제가 실행되는 것이 아니다. 셋째, 일국양제에 의해 허용된 상이한 제도를 시행하는 지역은 통일국가의 구성 부분이며 대외적으로 국가를 대표하여 외교, 국방, 선전포고, 강화를 전면적으로 수행하는 권력을 갖지 아니한다. 따라서 대만에 대한 중국의 통일목표는 홍콩처럼 주종관계로서 일국양제이다.

일국양제에서 일국은 국가주권의 불가분성과 통일성을 말하는 것인데 일국양제의 기본적 내용은 (1) 하나의 중국, (2) 두 체제의 병립, (3) 고도자치, (4) 평화적 협상을 특징으로 하고 있다.[7] 통일원칙으로 ① 국가통일은 중국과 대만의 공동책임, ② 통일은 전 국민의 복지를 근본으로 하며, 당파간 분쟁이 되어서는 안되며, ③ 통일은 민족문화의 발양, 인간존엄의 보호, 민주정치의 실현을 목적, ④ 시기와 방법은 대만지구 주민의 권익을 존중하고 안전과 복지를 유지하며 단계적으로 실시한다.

7) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』 (서울: 법무부, 2008), pp. 35-39.

3. 대만의 통일정책: 일국양구(一國兩區)

대만은 대등한 '일국양구(一國兩區)'하에 중국의 정치 민주화, 경제 자유화, 사회적 다원화의 실현 및 민주자유균부(民主自由均富)에 기초한 하나의 통일 중국을 목표로 삼고 있다. 일국양구는 '하나의 중국'이라는 원칙에 중국을 대륙지구와 대만지구로 나누고 두 지구의 정치적, 경제적 실체를 인정한다는 내용이다. 대만은 대만 문제의 국제화를 통해 자신들의 대외적 입지를 확대, 강화한다는 것을 정책목표로 설정하고 유엔과 주요 국제기구 가입 등을 적극적으로 추진하고 있다. 중국은 국민당 정부와 대만 주민을 구분하고, 대만은 중국 공산당 정권과 대륙 주민을 구분함으로써 상대방 정권의 정통성을 인정하지 않는 상태에서 인적교류, 경제교류, 사회·문화 교류 등 일반 주민들의 관심을 반영한 정책을 추진해왔다.[8)]

대만은 첫째, 중국과 대만은 중국의 일부분이며 대만의 자결문제는 존재하지 않는다는 것이며 대만은 대륙과 대만을 중국의 영토라고 우회적으로 표현함으로써 일국양구를 부각시키고 있다. 둘째, 중국의 통일방안은 일국이 통일정책의 대전제이고 양제는 중국이 실현하고자 하는 양안관계다. 대만이 주장하는 양구는 독자적인 통치 구역을 가진 두 개의 정치 실체가 공존하는 것을 의미한다. 셋째, 1979년 이후 중국은 기존의 무력적 해결방식에서 평화적인 방식으로 전환하였으며, 대만 역시 '반공대륙' 정책에서 양안의 평화정착, 교류, 협력을 통한 평화적 해결방식으로 수정하였다.[9)]

4. '하나의 중국'에 대한 해석과 대만독립을 둘러싼 대만 국내정치 지형

양안관계는 '하나의 중국'과 '하나의 대만'이 중앙정부와 지방정부의 관계도 아닌 애매모호한 '특수한 관계'이다. '하나의 중국'과 '하나의 대만'에 대한 모호한 정의는 중국과 대만이 1992년 합의한 공동 인식으로 '하나의 중국'을 원칙으로 하지만 이에 대한 해석은 각자 알아서 한다는 '92 컨센서스(九二共識)'에서 기인한다. 이것은 1992년 11월 홍콩에서 중국과 대만이 중국해협양안관계협회와 대만해협교류기금회를 내세워 합의한 양안관계에 대한 원칙으로 중국과 대만은 '하나의 중국'이라는 원칙을 고수하되, 이에 대한 해석은 각자 알아서 한다는 것이다.

8) 오승렬·신상진·문흥호, 『남북교류·협력과 북한의 변화-중국과 대만의 경험을 중심으로』, 서울: 통일교육원, 2003, pp. 100-108.
9) 최병주, 『중국, 대만의 통일정책과 한국의 안보』 (서울: 경기대학교 정치전문대학원 2003), pp. 22-24.

2000년대 이후 대만의 국내정치구조에 있어서 대만의 양대 정당인 국민당과 민진당은 중국에 대한 인식과 정책에서 뚜렷한 차이를 보여 왔다. 양안관계는 대만인들에게 가장 크고 직접적인 영향을 미치면서 동시에 미국과 중국과 연계된 변수로 작동하고 있다.[10] 2000년 대만 최초로 정권교체에 성공한 민진당의 천수이볜(陳水扁)정권은 대만독립을 기치로 집권했지만 천수이볜의 독립노선은 중국의 반대와 미국의 묵시적인 반대로 양안관계의 불화만 만드는 결과를 만들었다.[11]

대만 내 소위 '정체성 이슈'(identity issue)는 대만정치와 양안관계의 핵심적인 균열요인이다. 대만 주민들이 스스로를 중국인이냐, 아니면 대만인으로 볼 것이냐에 관해서 상당한 차이를 나타냈고 이러한 정체성 이슈가 대만 내 정당 선호와 선거경쟁의 핵심적인 요인으로 작용했다.[12] 따라서 대만에 대한 중국의 위협과 대만의 중국과의 경제통합은 대만 유권자들에게 중요한 영향을 미치고 있다. 대만이 중국과의 관계를 어떻게 설정하느냐와 관련하여 국민당을 중심으로 하는 범남(泛藍, pan-Blue)진영과 민진당을 중심으로 하는 범녹(泛綠, pan-Green)진영 사이에[13] 독립, 통일, 혹은 현상유지라는 상반된 정책적 입장을 가지고 갈등이 지속되고 있다. 대만인 정체성을 강조하는 민진당은 대만독립을 주장하면서 "대만의 미래는 대만인 2,300만의 결정에 따라야 한다"는 조항을 당강(黨綱)에 추가함으로써 국민당과 분명히 차별적인 대중국정책을 제시했다.

2020년 대만국립정치대학 선거연구센터의 조사에 따르면 5%의 대만인들만이 대만이 중국의 지방정부로 인식하고 있다. 대만은 1980년대 중반 민주화 과정을 통해 과거 억압적인 국민당 정권에 대응하여 대만인 의식이 성장하기 시작했다. 외성인(外省人)으로 구분되는 중국에서 이전해 온 국민당 정권은 본성인(本省人)으로 불리는 기존의 대만 주민들을 정치영역에서 배제하였는데 이는 사회적 경제적인 차별로 귀결되었다.[14] 그러나 국민당 일당 지배가 종식되기 시작하면서 본성인을 중심으로 대만인의 주체의식이 성장하였는데, 그 결과 중국에서 독립된 '대만공화국'을 건설하자는 주장을 하기에 이르고 있다.

10) 蘇起, "Cross-Strait Exchanges and Their Impact on China and Taiwan," 고려대학교 대만연구센터 강연, 2017년 10월. pp. 19-20

11) 박광득, "양안관계에 있어서 미국의 변수와 역할." 『사회과학연구』 제15집 제1호, 2009, p. 96.

12) Shelley. Rigger, "Strawberry Jam: National Identity, Cross-Strait Relations, and Taiwan's Youth," in C. Clark. ed., *The Changing Dynamics of Relations Among China, Taiwan, and the United States*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2011.

13) 국민당 상징이 파란색이고 민진당은 녹색이다.

14) 陳文俊, "藍與綠一臺灣選舉民的政治意識型態初探," 『選舉研究』, 第十卷制一期, 2003.

Ⅲ. 양안의 통합, 통일 전망

1. 합의통일

양안관계에 전기를 제공한 시기는 평화대치기로 등소평은 개방정책과 함께 '평화통일, 일국양제'의 따라 평화적 수단에 의한 통일정책을 추진하게 된다. 1979년 1월 1일 전인대 상무위회 명의로 대만에 대해 '3通', '4流(친척방문, 관광 및 학술문화체육교류)'를 제의하였다. '일국양제(一國兩制)'란 '일개 국가, 양종 제도'의 줄임말로 일국이란 국가 주권의 불가분성과 통일성을 말하는 것으로 설명된다.

'일국양제'는 단일국가와 연방국가의 특징적 요소를 각각 포섭하고 있다. 일국양제 하 지방정부의 권력은 연방국가의 지방정부의 권한보다 광범위하므로 일국양제론은 단일국가제를 포기하지 않고 연방제의 장점만을 도입했다고 볼 수 있다. 일국양제 하 특별행정구(特別行政區)는 입법권, 행정권, 사법권에서 광범위한 자치를 갖는다. 연방국가에서는 연방의 입법 권한과 각 주의 입법 권한의 배분은 원칙적으로 헌법에 명문 규정을 두며 각 주는 일정한 입법권만 보유하고 연방의 법률에 부합되어야 한다. 그러나 특별행정구는 계속하여 자본주의의 경제사회제도, 사유재산제도를 시행할 수 있으며 법률에 의한 보호를 받는다.[15]

대만 정부는 중국의 '3통'에 대해 '3不政策(불접촉, 불담판, 불타협)'을 선언하고, 1992년 8월 1일 삼민주의에 의한 '중국통일지도강령'을 제시했다. 통일원칙으로 ①국가통일은 중국과 대만의 공동책임, ②통일은 전 국민의 복지를 근본으로 하며, 당파간 분쟁이 되어서는 안됨, ③통일은 민족문화의 발양, 인간존엄의 보호, 민주정치의 실현을 목적, ④시기와 방법은 대만지구 주민의 권익을 존중하고 안전과 복지를 유지하되, 단계적으로 실시한다. 단기적으로는 교류호혜단계에서 상호 정치적 실체를 인정하고 민간교류를 확대하고, 경제개혁, 헌정개혁을 통해 민주정치를 정착하고 균부한 사회를 건설한다. 중기는 신뢰협력단계로 대등한 공식창구를 통하여 3통을 개방하고 양안주민의 경제적 격차를 줄인다. 양안간 협력으로 국제기구 회의에 참여하고 고위급 인사의 상호방문을 통해 통일협상 여건을 조성한다.[16]

15) 조은석·김광준·제성호·김병기, 『남북한 평화공존과 남북한 연합추진을 위한 법제정비방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 140-142.
16) 조은석·김광준·제성호·김병기, pp. 142-144.

결국 중국의 통일목표는 홍콩처럼 주종관계로서 일국양제인 반면에 대만은 대등한 '일국양구(一國兩區)'하에 중국의 정치민주화, 경제자유화, 사회적 다원화의 실현 및 민주자유균부에 기초한 하나의 통일 중국을 목표로 삼고 있다.

2. 현상유지

대다수 대만 국민들은 현 단계에서는 통일도 아니고 독립도 아닌 '불통불독(不統不獨)'의 현상유지를 선호하고 있으며 이는 대만 지도부의 급진적 정책을 제어하는 요인으로 작용하고 있다. 다만 대만은 대만문제의 국제화를 통해 자신들의 대외적 입지를 확대, 강화한다는 것을 정책목표로 설정하고 유엔과 주요 국제기구 가입 등을 적극 추진하여 지속적으로 대만문제를 국제이슈화하고자 할 것이다. 결국 양안관계는 '하나의 중국'과 '하나의 대만'이 중앙정부와 지방정부의 관계도 아닌 애매모호한 '특수한 관계'로 존속할 수밖에 없을 것으로 전망된다.[17]

양안관계에 있어 미국은 기본적으로 대만문제에 대한 평화적 해결을 주장하고 양안 간 대화를 적극 지지하고 있다. 미국은 중국이든 대만이든 대만문제에 대해 어떤 일방적인 현상변화를 초래하는 시도에 대해서 반대한다.[18] 미국은 중국이 물리력으로 대만을 통일하는 것을 반대하며 동시에 대만의 독립활동도 지지하지 않는다는 입장을 유지하고 있다. 미국은 대만과의 관계를 규정한 〈대만관계법〉(臺灣關係法, Taiwan Relations Act, TRA)에서 대만의 독립을 저지하고 있으며, 동시에 본토 정부에 의해 구체화된 '하나의 중국'의 원칙을 인정하고 있다. 미국은 대만의 법적 지위에 대한 문제에 대해 모호한데, '하나의 중국' 원칙을 공식적으로 승인하면서도 실제는 양안관계에서 '전략적 모호성(strategic ambiguity)'을 유지해 왔다. 이는 대만해협의 안정과 현상유지 관점에서 대만과의 비공식적 관계를 심화하는 것으로 나타나고 있다. 전략적 모호성은 비공식적 차원에서는 대만의 실체를 인정하고 우호적 관계를 유지하면서, 다른 한편으로는 '하나의 중국' 원칙을 지지하는 것이다. 결국 미국은 양안의 통일과 독립의 중간 지점에서 현상을 유지하는 최적의 양안관계를 관리하는 것을 목표로 하고 있다.

17) 오승렬·신상진·문흥호, 『남북교류·협력과 북한의 변화-중국과 대만의 경험을 중심으로』, pp. 118-119.
18) 문성진, 『미중관계와 대만문제의 상호작용 연구』 (서울: 한양대, 2011), pp. 4-5.

Ⅳ. 시사점

남북한과 중국·대만은 비슷한 시기에 분단되었고 현재도 분단 상태를 유지하면서 통일이라는 국가과제를 목표로 하고 있다. 남북관계와 양안관계는 1980년대 후반과 1990년대 초 냉전 종식의 흐름을 타고 이전에 비해 교류협력을 증진시키고 있으나 정치, 군사적으로는 대립과 긴장 상태를 지속하고 있는 실정이다. 하지만 양안관계는 비정치적·민간 분야에서 오랫동안 상호 왕래를 통해 남북관계와는 비교가 안될 정도의 높은 교류협력을 이루어 왔고 이를 바탕으로 양안관계가 정책과 방침의 단계를 지나 제도화, 법제화 단계에 진입했다는 평가를 받고 있다. 특히 법률 분야에서 양안관계는 주민왕래, 경제·문화협력을 뒷받침하기 위해 법적, 제도적 기반 조성에 노력한 결과 남북관계에 비해 풍부한 교류협력 법제를 마련하고 있다.[19]

1. 양안교류의 남북관계 시사점

남북한 인적교류는 1989년 남한이 남북한 교류협력에 관한 지침을 제정한 후, 민간이 주도하여 문화, 학술, 관광 등의 분야에서 각종 교류활동을 추진하였다. 이로 인해 남북한 인적 교류는 남북 적십자의 주도하에 이산가족 상봉 및 현대그룹과 북한의 금강산관광 개발사업, 개성공단의 건설, 개성시내 관광 등의 협력으로 인해 비로소 활발하게 진행되었다. 그러나 남북경협교류 차원에서 전개되는 남한의 북한방문을 제외하면, 문화예술, 학술을 비롯한 기타 분야의 교류는 매우 부진하다. 그 원인은 정부주도형의 남북협력 교류 운용으로 인해 남북한 인적 교류는 남북한의 정치적 요소와 긴장관계의 영향에서 자유로울 수 없다. 그러므로 정치적 상황에 따라서 남북한의 민간교류 활동은 제한적인 동시에 부침을 거듭하였다.

그런 점에서 앞에서 살펴본 양안의 교류협력 사례는 남북 교류협력에 다음과 같은 일반적 시사점을 제공한다.

19) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』 (서울: 법무부, 2008), pp. 3-5.

첫째, 중국은 대만과의 막대한 무역적자에도 불구하고 경제교류 증대가 정치통합에 미칠 영향을 감안하여 이를 문제시하지 않는바, 상대적으로 우월적 지위에 있는 일방이 손해를 감수해야 경제교류협력 관계가 지속될 수 있다는 점을 제공한다. 따라서 남북교류협력의 지속을 위해서는 상대적으로 우월적 지위에 있는 한국이 일정 수준의 손해를 감수하고 접근해야 한다.

둘째, 대만은 중국에 대한 과도한 경제의존과 흡수통합을 우려, 중국과의 직접 통상, 통항 등에 소극적인 태도를 보이고 있는바, 상대적으로 열위에 있는 일방은 교류협력을 제한적으로 운용할 것임을 보여준다. 남북교류협력에 있어서도 상대적으로 열위에 있는 북한은 교류협력에 소극적이고 제한적으로 접근하고 있는 점이 이를 방증한다.

셋째, 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 남북관계를 조절하는 경우도 많았다. 이로 인해 '북한 눈치 보기' 일방적 '퍼주기'등의 논란이 야기되는 배경이 되기도 하였다.

넷째, 대만 정부가 대만기업의 중국투자 제한조치를 취하고 있음에도 불구하고, 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 되나, 남한경제에 주는 혜택은 미미한 실정이다. 따라서 초기에 교류협력의 활성화를 위한다는 점에서 남한이 일정 수준 손실을 감수해야 겠지만, 중장기적으로는 남북이 모두 상생하는 교류협력관계를 모색해야 할 것이다.

다섯째, 이와 관련 정치적 경색 관계에도 불구하고 양안 경제교류협력이 활발하게 유지·전개되는 이유는 민간과 정부의 분리 정책하에서 추진되고 있다는 점이다. 반면에 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.

여섯째, 양안 교류협력의 사례가 주는 또 다른 시사점은 경제교류의 증대가 단기간에 정치통합으로 연결되지 않는다는 사실을 보여준다. 남북은 경제교류협력이 사회교류와 통합을 거쳐 정치통합으로 이어지는 장기적인 과정을 대비해야 한다. 역설적으로 정치교류를 적극적으로 추진함으로써 비정치적 교류협력의 활성화를 정치적으로 풀어줄 필요성도 존재한다. 그러기 위해서는 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 원칙을 갖고 접근해야 할 것이다.

일곱째, 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. 현재 남북은 군사영역을 제외하고 남한이 상대적인 우위를 점하고 있는데, 만일 북한이 핵을 폐기한다면 이러한 우열은 더욱 가속화될 것으로 보인다. 그렇다면 남한은 교류협력을 확대하는 과정에서 남북주민의 상호 이해의 폭을 증진시키고 민족적 동질성을 회복할 수 있는 장기적인 대비책을 마련해야 할 것이다.

여덟째, 홍콩, 마카오 등과 같은 중개지의 존재는 양안 상호간 정치경제적 위험을 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. 경제교류협력의 확대가 정치적 교류협력으로 곧바로 이어지지 않을 수 있다는 양안의 경험과 남북 교류협력에서도 정치적 변수가 항상 중요한 영향을 미쳤다는 점에서, 남북은 경협과 더불어 정치군사적 협력을 병행 주진해야 할 것이다. 특히, 2006년 남북 철도시범운행이 북한 군부의 반대로 무산된 사례에서 보듯이, 남북교류협력에서 군사적 보장문제는 선행적으로 해결해야 할 필수조건으로 작용하였다. 개성공단 및 금강산 관광 역시 군사적 보장문제가 해결되었기에 가능하였다.[20]

2. 향후 남북관계 방향에의 시사점

양안관계와 남북관계의 가장 큰 차이점은 체제와 국가 능력이 상호 교차하고 있다는 점이다. 즉, 양안관계는 사회주의체제를 바탕으로 강력한 경제력과 군사력을 갖고 있는 중국과 민주주의 체제로 중국에 비해 절대 열세에 있는 군사력과 경제력을 가진 대만 사이의 비대칭적인 국력의 차이를 반영하고 있다. 반면에 남북관계는 민주주의체제로 북한에 비해 절대 우위에 있는 경제력을 가진 남한과 사회주의체제로 경제력에 있어서는 절대 열세에 있고 상대적으로 약한 재래식 군사력을 갖고 있지만 사실상 핵무기를 보유하고 있는 북한과의 국력 차이라는 점이다. 이런 상황에서 북한이 사실상 핵무기를 보유한 상태에서 남북관계는 군사안보 영역의 하이 폴리틱스(high politics)가 남북관계 전반을 결정하는 핵심 변수로 작용하고 있기 때문에 상대적으로 로우 폴리틱스(low politics)적인 요소들의 매개로 형성되어온 양안관계와는 구조적인 차이점을 보이고 있다. 그런 점에서 다음과 같은 방향으로의 남북관계를 모색할 필요가 있다.

20) 전병곤, "양안교류협력이 남북관계에 시사하는 점." 『한중사회과학연구』, 6권 1호, 2008, pp. 15-18.

첫째, 다양한 인적 교류와 경제협력에도 불구하고 이념과 정체성이 보장되지 않으면, 통일이 어렵다는 점을 중대만 사례에서 알 수 있다. 북한의 비핵화, 상호주의를 바탕으로 한 진정성 있는 대화와 협력, 인권 등 보편적 가치 존중이라는 자유민주주의 원칙의 부각을 통해 북한의 바람직한 개혁개방의 방향을 모색해야 한다.

둘째, 외부동맹세력의 역학관계가 중대만관계에서 보듯이 통합 및 통일에 지대한 영향을 미치기 때문에 동맹과 협력관계를 잘 활용한다. 미국, 대만 관계가 강화될수록 중국의 압박이 거세지는 한편, 대만의 안보가 보장받을 수 있다는 점에서 한미관계의 강화에 북한의 반발이 예상된다. 한국의 안보문제를 우선순위에 놓으면서 북한체제의 변화를 유도해야 한다. 군사력을 중심으로 한 하이 폴리틱스가 여전히 국제정치질서에 중요한 변수이므로 이를 잘 활용한다. 중대만은 경제사회교류에도 불구하고 통일방식과 군사안보 문제로 갈등한다는 점에서 남북한에도 군사력 우위의 주도권 장악이 여전히 중요하며 군사력을 바탕으로 통일 기반이 확대될 수 있다는 점을 인식해야 한다.

대만은 중국에 대한 깊은 불신으로 중국의 여러 제의에 거부감을 보였으나, 한편으로 중국과의 대립관계를 지속하는 것이 대만의 정치, 경제발전에 유리하지 않다는 인식을 가지고 있다. 남북한에도 북한이 한국과의 대립 관계가 북한체제 생존에 불리하다는 인식을 갖도록 유도해야 한다.

참고문헌

김성걸.『"중국, 대만 고립화에 '고삐'... 대만은 친미 행보로 '활로'』대외학술활동시리즈 2018-34, 서울: 국방연구원, 2018.

문성진.『미중관계와 대만문제의 상호작용 연구』, 서울: 한양대, 2011.

문흥호.『대만문제와 양안관계』, 서울: 폴리테리아, 2007.

박광득. "양안관계에 있어서 미국의 변수와 역할."『사회과학연구』제15집 제1호, 2009.

법무부.『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, 서울: 법무부, 2008.

오승렬·신상진·문흥호.『남북교류·협력과 북한의 변화-중국과 대만의 경험을 중심으로』, 서울: 통일교육원, 2003.

조성식. "중국의 FTA 전략에 관한 연구: 중·대만 ECFA 입법 배경 분석을 중심으로,"『관세학회지』, 제14권 제4호, 2013.

조은석·김광준·제성호·김병기.『남북한 평화공존과 남북한 연합추진을 위한 법제정비방안 연구』, 서울: 통일연구원, 2001.

전가림. "중국의 대대만 정책의 변화와 그 특징: 개혁개방' 부터 '16大' 까지의 양안관계를 중심으로."『국제지역연구』, 제18권 제1호, 2014.

전병곤. "양안교류협력이 남북관계에 시사하는 점."『한중사회과학연구』, 6권 1호, 2008

최병주.『중국, 대만의 통일정책과 한국의 안보』, 서울: 경기대학교 정치전문대학원 2003.

Jianwei. Wang. "Is the Honeymoon Over? Progress and Problems in Cross-Strait Relations," *American Foreign Policy Interests* Vol. 32, 2010, p. 147.

Shelley. Rigger. "Strawberry Jam: National Identity, Cross-Strait Relations, and Taiwan's Youth," in C. Clark. ed., *The Changing Dynamics of Relations Among China, Taiwan, and the United States*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2011.

蘇起. "Cross-Strait Exchanges and Their Impact on China and Taiwan," 고려대학교 대만연구센터 강연, 2017년 10월.

陳文俊. "**藍**與**綠**一臺灣選舉民的政治意識型態初探,"『選舉研究』, 第十卷制一期, 2003.

〈조선일보〉. 2021년 10월 10일.

Abstract

China-Taiwan Unification Policy, Private Exchange and Implications for the Korean Peninsula

Zeno Ahn
Su Seok Lee
(Institute for National Security Strategy)

Military tensions are rising again in the once active Sino-Taiwan relationship. China's invasion of Taiwan is also possible. In particular, at the 20th National Convention held on October 16, President Xi Jinping mentioned the use of force against Taiwan. It is an official declaration that it will not rule out the unification of Taiwan through war. The unification of Taiwan's armed forces was put forward as the cause of Xi Jinping's long-term rule.In this section, Sino-Taiwan relations and the situation on the Korean Peninsula are closely influenced. Why should we study the serious relationship at this point? This is because there are many implications for Sino-Taiwan relations and inter-Korean relations and the situation on the Korean Peninsula. This is because the repetition of reconciliation and tension that occurs between the two Koreas occurs similarly. The once active inter-Korean relationship is now in crisis due to North Korea's provocations. The situation could lead to military conflict at any time. It is important to understand the unification policy of Sino-Korean relations and

Abstract

its implications on the Korean Peninsula.First, it can be seen from the case of Sino-Man that unification is difficult if ideology and identity are not guaranteed despite various human exchanges and economic cooperation. North Korea's denuclearization, sincere dialogue based on reciprocity, cooperation, and the emergence of liberal democratic principles of respect for universal values such as human rights should be used to seek a desirable direction for reform and opening.Second, since the dynamics of external alliance forces have a profound effect on integration and unification, as seen in the Sino-Taiwan relationship, the alliance and cooperative relationship are well utilized. As the U.S.-Taiwan relations strengthen, China's pressure increases, while Taiwan's security can be guaranteed, North Korea's resistance to strengthening the Korea-U.S. relations is expected. South Korea's security issues should be prioritized to induce changes in the North Korean system.

Keywords: China-Taiwan, Unification, Korean Peninsula. Alliance

INSS 전략보고

December 2022. No.206

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr