

Continuation and change of Taiwan's New Southbound Policy in the De-Sinicization: The dynamics of Balancing and Bandwagoning*

Sunjae Kim** and Suhan Kim***

National Assembly Library and The Incheon Institute

Abstract

This paper analyzes Taiwan's 'New Southbound Policy' from the perspective of 'balancing' and 'bandwagoning' in international politics. Specifically, it examines the changes and characteristics of 'Southbound policies' that have continued since the period of the Lee Teng-hui(李登輝) administration, and examines the meaning of the New Southbound Policy promoted by the Tsai Ing-wen(蔡英文) administration. Taiwan's foreign policy has been strongly influenced by external variables such as U.S.-China relations. Previous Taiwanese governments have actively promoted Southbound policies to advance to Southeast Asian countries such as ASEAN with the aim of 'De-Sinicization', but have not achieved much results. This is because variables such as cooperative U.S.-China relations and strong checks from China played a role at the time. In this environment, Taiwan had to pursue an appropriate 'balancing' between the United States, China, and Southeast Asian countries. However, since the inauguration of the Trump administration, strategic competition between the U.S. and China has been maximized, creating a new space for Taiwan's foreign policy. This is because the U.S. valued cooperation with Taiwan in the process of embodying the 'Indo-Pacific Strategy' to curb China's rise. The New Southbound Policy promoted by the Tsai Ing-won administration is different from the existing Southbound

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF2018S1A5A2A03037189).

** First Author. Foreign Information Specialist in charge of China at the National Assembly Library. Email: ksj4728@nanet.go.kr.

*** Corresponding Author. a Research Fellow of Economics and Environment Research Division, The Incheon Institute. Email: xiuhan@ii.re.kr.

policies in that it seeks to link with the U.S. India-Pacific Strategy and attempts to advance to South Asian countries such as India. From an international political point of view, the Tsai Ing-won administration's New Southbound Policy can be interpreted as a 'bandwagoning' to the United States, not a balanced strategy between the U.S. and China. Strategic competition between the U.S. and China is expected to intensify for a considerable period of time in the future, and honeymoon between Taiwan and the U.S. are also expected to continue. Taiwan's bandwagoning strategy, which actively pursues a link between the New Southbound Policy and the India-Pacific Strategy, is also expected to be maintained.

Keywords

New Southbound Policy, India-Pacific Strategy, Bandwagoning, De-Sinicization, U.S.-China relations

탈중국을 위한 대만 남향정책의 지속과 변화: 균형과 편승의 동학*

김선재**·김수한***

국회도서관·인천연구원

요약

본 논문은 ‘균형’과 ‘편승’의 관점에서 대만 ‘신남향정책’을 분석한다. 구체적으로는 리덩후이 정부 시기부터 이어져온 남향정책의 변화양상과 특징을 살펴보고, 차이잉원 정부가 추진하는 신남향정책이 갖는 의미를 살펴본다. 대만의 대외정책은 미·중관계라는 대외적 변수에 의해 강한 영향을 받아왔다. 역대 대만 정부는 ‘탈중국’을 목표로 아세안 등 동남아 국가로 진출하는 남향정책을 적극적으로 추진했지만, 큰 성과를 거두지 못했다. 이것은 당시 협조적인 미·중관계와 중국의 강한 견제 등 변수가 작용했기 때문이다. 이러한 환경 속에서 대만은 미국과 중국 그리고 동남아 국가들 사이에서 적절한 균형을 추구해야만 했다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 미·중 간 전략적 경쟁이 격화되면서 대만의 대외정책 역시 새로운 공간이 창출되고 있는데, 이는 미국이 중국의 부상을 억제하기 위해 인도태평양 전략 등을 구체화하는 과정에서 대만과의 협력을 중시하였기 때문이다. 차이잉원 정부가 추진하는 신남향정책은 미국의 ‘인도태평양 전략’과의 연계를 모색하고 또 인도 등 남아시아 국가로 진출을 시도한다는 점에서 기존 남향정책과 차별성을 갖고 있다. 탈중국을 적극적으로 추진함과 동시에 미국과의 협력을 모색하는 차이잉원의 신남향정책은 기존의 균형에 더해 미국으로의 ‘편승’으로 해석할 수 있다. 앞으로도 상당 기간 미·중 간 전략적 경쟁은 심화될 것으로 보이며, 민진당 정권 하에서 대만과 미국의 상호 협력적 관계 역시 지속될 것으로 전망된다. 신남향정책과 인도태평양 전략 간의 연계 등을 적극적으로 추구하는 대만의 편승전략 역시 강화될 것으로 보인다.

주제어

신남향정책, 인도태평양전략, 편승, 탈중국화, 미·중관계

* 이 글은 대만 가오슝대 한국학연구센터 개최 국제학술회의(2022.3.5./가오슝) 발표문을 수정·보완하여 작성한 것입니다. 이 논문은 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다. (과제번호: NRF2018S1A5A2A03037189)

** 김선재(제1저자) 국회도서관 의회정보실 해외자료조사관. 이메일: ksj4728@nanet.go.kr.

*** 김수한(교신저자) 인천연구원 경제·환경연구부 연구위원. 이메일: xiuhan@ii.re.kr.

I. 서론

아세안을 비롯한 동남아국가들의 빠른 경제성장과 지정학적 가치의 증대로 인해 많은 나라들이 이들과의 교류 증진과 협력을 위한 노력을 기울이고 있다. 대만 역시 동남아 국가와의 다각적 교류·협력을 통해 자신들의 국가이익을 달성하고자 하는 정책적 노력을 리덩후이 정부 이후 현재까지 지속하고 있다.¹⁾ ‘남쪽을 향한’으로 명명되어지는 이 같은 남향(南向)전략은 현재 신남향정책(新南向政策, New Southbound Policy)으로 발전하였다. 1970년대 초반부터 시작된 미국과 중국의 화해·협력이라는 대외환경에서 국제적 고립을 극복하고 증대되는 중국의 끌어당기는 힘으로부터 벗어나기 위한 남향정책은 대만의 주요 대외전략으로 자리잡아 왔다.

대만의 남향정책은 한국 문재인 정부의 주요 대외전략 가운데 하나인 신남방정책과 유사한 제기배경 및 대상지역과 국가 등으로 인해 비교 분석의 대상으로서 학계의 주목을 받아왔다. 즉, 과도한 중국 의존을 벗어난 경제·산업적 다각화라는 공통의 제기 배경을 갖고 있으며 아세안 소속 국가들을 대상으로 한 대외전략이라는 점이다. 이혁구(2019)는 과도한 중국 의존을 벗어나고자 잠재력이 큰 아세안 시장에 주목한 점이 한국과 대만의 대 동남아 정책 실행의 공통된 배경이지만, 각국이 갖는 경제·산업적 강점 및 동남아와의 교류협력 기반 등의 조건으로 인해 접근 방법에 있어 일정한 차이가 있음을 제기하고 있다. 예컨대 한국의 경우 기술이전 등 부문에서 아세안 국가들과의 공감대가 형성되고 있으며, 한국-아세안 FTA와 RCEP 등 기존에 구축한 플랫폼을 적극 활용할 필요가 있다고 지적했다. 반면 대만은 아세안 국가들과 무역과 투자, 자원, 관광, 인재교류 등 전방위적인 협력 강화를 목표

1) 이 글에서는 대만은 중화민국의 약칭으로, 타이완은 지명으로 사용한다.

로 하며, 이 과정에서 일본과의 협력을 중시한다고 분석했다. 특히 대만의 대외환경 즉, 아세안 국가들과의 제도적 협력기제(공식적 수교)가 부족한 점이나, 중국의 압박이 심화되고 있는 점 등의 요인으로 인해 성과가 제한적이라고 평가했다. 이권호(2019) 역시 대만이 동남아 국가와 교류하는데 있어 대외적 요소, 즉 중국과의 관계가 가장 큰 제약 요인임을 지적하고 있다.

이 밖의 많은 연구들 역시 대만 남향정책의 변화와 발전 과정을 긍정적으로 평가하면서도 대외환경으로 인해 제약을 받고 있다는 점을 공통적으로 제시하고 있다. 徐遵慈(2018)은 그동안 진행된 대만의 남향정책이 주로 경제·산업적 목표에 집중되어 있고, 그 대상 역시 대만과 지리적으로 인접한 일부 아세안 국가에 한정되어 있었던 반면 차이잉원 정부의 신남향정책은 인본정신을 중심에 둔 공공외교 성격을 지니고 있으며 협력 대상 역시 남아시아로 확대되었다는 점 등에서 차이가 있다고 평가하고 있다. Hunter Marston and Richard C. Bush(2018) 역시 최근 신남향정책이 대만이 보유한 선진기술을 바탕으로 의료분야 협력 등으로 교류분야가 확대되었음을 중요한 성과로 보고 있다. 그러나 이들 연구는 신남향정책의 성공을 위해서는 아세안 협력을 둘러싼 중국과의 경합 등의 한계요인을 어떻게 극복할 것인가가 과제로 남아 있음을 지적한다. 徐遵慈(2018)은 아세안과 무역 파트너 관계를 구축한 중국이 대만 견제를 시도하는 이른바 중국요인으로 인해 신남향정책이 도전에 직면해 있다고 분석했다. 楊惟任(2018) 경우 양안관계가 신남향정책 성패의 관건이라면서, 정책이 성공하기 위해 대만 정부는 양안 간 대화 재개를 검토해야 한다고 강조했다. 한 걸음 더 나아가 중국이 추진하는 일대일로 전략에 참여함으로써 중국과 경제적 상호 윈윈의 협력 공간을 창출해야 된다고 주장한다.

중국과의 교류 협력을 확대하는 동시에 싱가포르 및 뉴질랜드와 자유무역협력을 체결하는 등 실리적 남향정책을 추진했던 국민당 마잉주

정부와 달리, 중국은 차이잉원 정부에서 추진하고 있는 신남향정책을 지속적으로 견제하고 있다.²⁾ Humphrey Hawksley(2019)는 대만의 대중국 경제 의존도가 점차 감소하는 등 신남향정책의 성과가 나타나고 있지만, 이 역시 중국의 견제로 인해 한계에 봉착할 수 있음을 지적하고 있다. 중국은 충분히 대만의 신남향정책과 관련하여 대만에 더 큰 피해를 줄 수 있는 선택을 할 수 있지만, 이러한 선택이 ‘양안의 통일’과 ‘자비롭고 신뢰할 수 있는 초강대국’이 되고자하는 중국의 야망과는 맞지 않기 때문에 실행하지 않는 것이며 이것이 중국에게 놓여진 딜레마라는 것이다. 이처럼 많은 연구가 중국과의 협력을 배제한 상태에서 진행되는 남향정책의 큰 성과는 기대하기 어렵다는 결론으로 귀결되곤 한다.³⁾

이 글의 목적은 균형(balancing)과 편승(bandwagoning)의 관점에서 대만의 주요 대외전략인 남향정책의 변화양상과 특징을 분석하고 차이잉원 정부의 신남향정책이 갖는 의미가 무엇인지를 살펴보는데 있다. 리덩후이 정부 때부터 시작된 대만 남향정책은 각 시기별 주요 내용 및 특징은 무엇일까? ‘하나의 중국’ 원칙을 받아들이지 않음으로써 정치적으로 중국과 갈등을 겪고 있는 차이잉원 정부의 신남향정책은 기존 남향정책과 비교하였을 때 어떤 국내외 여건과 목표, 그리고 접근 방법을 수립했을까? 그리고 차이잉원 정부의 신남향정책은 성공할 수 있을 것인가? 본고는 이 같은 질문에 답하는데 있어 많은 선행연구와 마찬가지로 대만 신남향정책에 강하게 영향을 미치는 대외환경 변화에 주목한다. 그러나 이 연구에서는 대만 남향정책을 탐색하는데 있어 미국과

2) 관련 논의는 Hunter Marston and Richard C. Bush(2018) 참고.

3) 차이잉원 집권 초기 제기된 신남향정책을 분석하고 있는 史丁蒞(2017)은 독립지향의 민진당 신정부가 의욕적으로 제창한 신남향정책은 의심할 여지없이 마잉주 집권기 밀접해진 양안관계를 경계, 양안분단의 현황을 유지하는 가운데 점진적 독립을 추구하고자 하는 민진당 정부의 전략적 의도를 담고 있으며 양안관계 발전을 저해한다고 비판하며, 중국을 배제할수록 신남향정책의 성과는 제한적이고 대가는 클 것이라고 경고하고 있다.

중국과의 관계 및 변화양상에 주목하여 논의를 진행해야함을 강조하고자 한다. 대만의 대외환경이 중국과의 관계에 의해 크게 제약을 받는 것은 분명한 사실이지만, 대만해협 및 동아시아 국제질서를 규정하는 가장 핵심적인 요인은 미국과 중국과의 관계이며 양안관계 역시 이로부터 영향을 받는다. 따라서 대만의 대외정책 특히, 탈중국을 중요한 목표로 삼는 남향정책을 관측하는데 있어서 미·중관계의 변화를 기본적인 이해의 배경으로 삼을 필요가 있다.

이 연구의 논지를 미리 밝히면 다음과 같다. 1970년대 소련의 위협을 견제하고자 하는 공동의 전략적 목표에 기초한 미국과 중국의 전격적인 화해와 관계 정상화로 인해 대만은 국제적으로 고립되기 시작하였으며 대외관계 역시 크게 제약을 받았다. 1980년대 본격적인 신(新)데탕트 시기에 진입한 이후에도 미·중관계는 큰 틀에서 협력적 관계를 유지·발전시켰다. 1989년 톈안만 사태 그리고 대만에서의 정치적 민주화로 인해 여건이 변화하였음에도 불구하고 미·중관계는 조정기를 거쳐 2000년대 초반까지 협력 기조를 유지했다. 미국과 중국이라는 강대국 관계에 의해 강하게 영향을 받는 역내 질서에서 양안관계의 현상을 변경하고자 하는 대만의 시도는 중국은 물론 미국과 동맹국으로부터도 지지를 받을 수 없었다. 이는 탈중국을 위한 대만 대외정책의 외부환경이 매우 취약함을 의미한다. 따라서 대만의 대외정책은 중국과의 협력 또는 중국의 묵인을 전제로 한 상황에서 비정부 및 비정치적 분야를 위주로 전개될 수 밖에 없다는 한계를 가진다. 그러나 아시아 재균형 전략을 추진한 오바마 행정부, 그리고 트럼프 집권기 미·중관계의 변화는 대만에 있어 새로운 대외정책 실행에 기회를 제공하였다. 1970년대 이후 미국의 대만정책의 기초였던 ‘전략적 모호성’, 즉 하나의 중국 원칙을 인정하되 양안문제의 평화적 해결을 견지하고 이를 위한 대만과의 교류를 지속하는 미국의 정책이 점차 변화하고 있으며 이를 기회로 활용하고자 하는 대만의 적극적 행보가 나타나기 시작한 것이다. 대

만 정부는 중국으로의 과도한 의존을 탈피하기 위한 분산(남향정책을 통한 동남아 국가 등 진출)과 균형이라는 다소 소극적인 전략에서 벗어나 미국 주도의 새로운 지역질서에 편승하기 위한 적극적인 대외전략을 실행하고 있다.⁴⁾ 즉, 대만 차이잉원 정부는 신남향정책을 통해 동남아 국가와 호주, 뉴질랜드 그리고 인도에 대한 경제·사회적 접근을 강화함으로써 중국에 대한 과도한 의존 구조를 벗어나고자 하는 일종의 분산과 균형이라는 전략 목적을 달성하는 동시에, ‘미·일 동맹에 올라타기’ 위한 자신의 대외적 외교자산 확보에 필요한 ‘몸 값 올리기’ 위한 목적을 가지고 관련 정책을 진행하고 있다는 점이다.

이상과 같이 변화하는 미·중관계라는 외생적 조건 하에서 자율적인 대외공간을 창출하고자 하는 대만의 남향정책 변화 양상을 탐색하는 이 연구는 구조와 행태를 연계한 논의를 통해 행위주체로서 대만이 갖는 복합적 전략목표와 행태를 파악하는데 기여할 수 있다. 일국양제를 원칙으로 한 양안관계를 고수하고 있는 중국과의 관계에서 중요한 행위자인 대만의 대외전략 기조와 방향성을 이해하는데 필요한 기본적인 틀을 제공해 줄 수 있을 것이다. 이 연구는 미·중관계를 비롯한 대만 대외환경 및 관련 이론적 논의를 이해하기 위해 문헌연구를 진행한다. 또한 대만 신남향정책 동향 파악을 위하여 대만정부 및 관계기관 홈페이지를 통해 관련 정책문건 등을 수집하여 정리하였다. 대만 신남향정책 추진 현황 검토를 위하여 관련 통계 등을 활용하였다.

논문의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 전후 대만의 대외환경을 미국과 중국관계라는 외생적 조건을 중심으로 정리한다. 1970년대 들어서면서 미·중관계 변화로 인해 국제질서는 크게 동요하였고 대만의 국제적 고립이 가속화되었다. 이 시기 형성된 대만문제와 관련된 미·중 합의가 무엇이고 어떤 영향을 끼쳤는지, 그리고 이 기간 대만이

4) 曾晓榘(2020)를 비롯한 많은 중국학자들이 트럼프 집권 이후 제기된 인도태평양 전략으로 인해 신남향정책의 성격이 변화하고 있음을 제기하고 있다.

저한 대외환경은 어떤 양상이었는지 살펴본다. 3장에서는 역대 대만 정부가 추진한 남향정책을 비교·분석한다. 리덩후이 정부와 천수이볜 정부, 그리고 마잉주 정부로 이어져온 남향정책은 비록 정도의 차이는 있으나 동남아 국가 진출을 통한 수출다변화 모색이라는 분산과 균형의 관점에서 이해할 수 있다. 단, 이 시기 추진된 남향정책은 당시 협력적인 미·중관계와 중국의 견제라는 대외환경으로 인해 큰 성과를 거두지 못했음을 밝힌다. 다음으로 4장에서는 차이잉원 정부가 추진 중인 신남향정책을 국제정치학의 편승 관점에서 살펴본다. 정책의 등장 배경과 정책적 구성, 그리고 주요 성과 등을 분석하는 과정을 통해 차이잉원 정부의 신남향정책이 역대 대만 정부가 추구하던 분산과 균형 차원에서 벗어나 미국에 대한 편승 의도가 보다 명확해지고 있음을 밝히고자 한다. 마지막으로 결론에서는 본문의 논의를 종합하고 향후를 전망한다. 아울러 한국의 신남방정책과 비교하고 그 시사점을 제시한다.

II. 미·중관계와 대만 대외환경의 변화

1. 미·중 컨센서스와 대만의 고립

본 장에서는 신남향을 비롯한 대만의 대외전략을 이해하기 위해 대만을 둘러싼 국제환경과 제약요인을 살펴본다. 특히 미국과 중국의 화해·협력을 통해 빠르게 재편된 국제질서는 일종의 외생변수로서 대만의 이해와 선호, 그리고 다른 행위자와의 상호작용에 강하게 영향을 끼치게 된다.⁵⁾ 양안관계를 둘러싼 미국과 중국의 이해관계는 1972년 2월 미·중정상회담 이후 작성된 「상하이공동선언문」, 그리고 1979년 미·중

5) 동북아 안보환경 변화와 관련한 메커니즘 분석틀은 주장환·유은하·김수한·조형진(2018: 34-37) 참고.

수교 이후 미 의회를 중심으로 제정된 「대만관계법」에 담겨졌다. 1949년 양안분단 그리고 1950년 한국전쟁의 발발과 중국의 참전으로 인해 냉전이 본격화되었고 대만은 미국을 중심으로 한 반공진영의 첨병이 되었다. 비록 내전에서 패배하여 타이완으로 정부를 옮겼지만, 장제스 정부는 유엔 안전보장이사회의 상임이사국 지위를 유지하며 중국의 합법정부로서 국제사회의 지지를 받고 있었다.⁶⁾

이 같은 대외적 국제사회의 지지와 승인은 이주자인 외성인(外省人)에 의해 시행되고 있는 국민당 일당지배 권위주의 체제의 중요한 기반이었다.⁷⁾ 그러나 미국과 중국이 소련 견제라는 공통의 전략적 이해에 기초하여 전격적으로 화해를 선언하고 1972년 2월 닉슨 미국 대통령이 중국을 방문하여 「상하이공동선언문」을 발표함으로써 대만의 국제적 지위는 나락으로 떨어졌다. 미·중 양국은 「상하이공동선언문」의 11-12항에 걸쳐 양안문제에 대한 일종의 컨센서스를 제시했다. 즉 ① 중화인민공화국이 중국의 유일한 합법정부이며 ... 대만 해방은 ...중국의 내정이다. 모든 미군과 군사시설은 대만에서 철수해야 한다. ② 미국은 양쪽의 중국인들이 오직 하나의 중국만 있고 대만은 중국의 일부라고 주장하는 것을 인정한다... 대만문제의 평화적 해결이 미국의 관심사임을 재확인한다.는 내용이 그것이다.⁸⁾

6) 한국전쟁을 호전적 공산주의운동의 사례로 인식한 미국 등 서방진영은 대만의 장제스 정권을 보호해야 할 국가로 삼았고 자유 반공진영의 중요한 성원으로 삼았다. 한국전쟁을 계기로 한 미국의 대만정책 변화는 Judith F.Kornberg&John R. Faust(2008: 178-179); Pang Yang Huei(2019) 참고.

7) 대만의 장제스 정권은 정치적, 사회문화적 그리고 국제적으로 자신들이 중국의 유일한 합법정부임을 자임하고 있었으며, 여전히 내전인 상태임으로 국민의 참정권을 제한하고 국민당 엘리트를 통한 통치를 정당화했다. 그러나 미·중 화해에 따른 미국과 일본 등 반공동맹으로부터의 배척은 ‘대륙수복’이라는 구호의 허상을 적나라하게 드러나게 하였으며, 대만의 체제변화를 격발시키는 계기가 되었다. 관련 내용은 若林正丈(2019: 142-143) 참고.

8) 미·중 데탕트를 주도했던 헨리케신저의 회고에 따르면 당초 일반적인 외교문서 양식에 따라 미국에서 작성했던 초안을 마오쩌둥이 거부하고 양국 간의 이견 사항을 서두에

비록 미국과 중국의 국내적 정치상황 그리고 미소 화해무드에서 미·중수교는 1979년으로 미루어졌지만 그동안 대만의 국제지위와 대외환경은 악화일로를 걸었다. 상하이공동선언 직전인 1971년 중국의 유엔가입 및 안보리 상임이사국 지위 획득이 이루어졌으며 이에 대만은 ‘도적과 함께할 수 없다(漢賊不兩立)’는 성명을 발표하고 유엔에서 탈퇴했다.⁹⁾ 그리고 대만과 밀접한 협력관계를 가졌던 일본이 1972년 9월 대만과 단교하고 중국과 수교했다.¹⁰⁾

1978년 12월 15일 미국과 중국은 이듬해 1월 1일부터 발효되는 국교 정상화를 선언하는 짧은 공동성명을 발표했다. 공동성명은 「상하이공동선언」의 합의 즉, 하나의 중국과 대만문제의 평화적 해결 원칙을 재확인했다. 이 같은 상황에서 대만을 지지하는 세력들이 미국 의회를 중심으로 결집하여 미국의 대만문제 개입을 명문화한 「대만관계법」을 1979년 4월 통과시켰다. 미국은 국내법인 「대만관계법」을 통해 미·중관계 정상화는 대만문제의 평화적 해결을 전제로 한다는 점을 다시금 강조하여 양안문제에 대한 미국개입이 가능함을 명문화했다. 대만관계법 제정은 사실상 미국이 대만에게 안보우산을 제공한다는 점을 보충

서술한 이후, 이견을 그대로 남겨둔 상태에서 서로 합의할 수 있는 점을 기술하는 독특한 방식으로 선언문을 구성하게 되었다. 상하이공동선언문이 갖는 소위 구동존이(求同存異) 특성에 대한 내용은 헨리 키신저(2012: 335-336) 참고.

- 9) 미국 및 일본 등 대만의 우방들은 다양한 통로를 통해 대만의 장제스에게 유엔 안보리 상임이사국 지위는 중국에 양보하지만 유엔 회원으로 남도록 권고했으나, 완고한 대만의 외교적 조치로 인해 스스로 유엔에서 탈퇴하는 외교적 약수를 두었다는 견해가 있다. 관련 내용은 戴天昭(2002: 541); 若林正丈(2019: 124) 참고.
- 10) 일본과 중국 관계 정상화 과정에 대한 자세한 내용은 핫토리 류지(2017: 269-284)참고. 당시 일본 리더들은 상하이공동성명의 형식과 마찬가지로 일본은 중국 측의 주장을 (소극적으로) 동의하는 방식으로 하나의 중국 원칙을 인정했으며 또한 대만문제의 평화적 해결을 명시했다. 중일 수교에 대하여 대만의 장제스는 2차대전 승전국으로서 대만이 일본에 배운 은혜(친황제 유지, 분할통치 억제, 전쟁배상금 탕감)를 배신했다는 격정적 분노를 표출했지만, 일본 측이 우려한 경제사회 교류 단절 및 대만 거주 일본인 추방 등의 조치는 취하지 않았다. 일본과 중국은 각각 「재단법인인문교류회」와 「아동(亞東)관계협회」를 설립하여 사회경제 교류를 이어나갔다. 관련 내용은 戴天昭(2002: 589) 및 구보도루(2021: 222-223) 참고.

하는 조치였다(Kerry Brown, 2014: 299). 이와 같이 ▲대륙의 중국을 정통정부로 인정하는 하나의 중국을 승인하되 ▲분단상황은 평화적 수단을 통해서만 가능하다는 전제 조건으로 구성된 미·중 간 합의를 통해, 若林正丈(2019: 130)의 말을 빌리자면 미국은 더 이상 대만을 수호해야 할 ‘의무’를 갖지 않지만 대만문제에 개입할 ‘권리’를 가지게 되었다. 이에 기초하여 미국은 대만병합을 위한 중국의 무력사용을 억제하기 위해 대만방어에 간접적으로 관여하는 동시에 대만의 급진적 독립 움직임을 제어하여 양안분단이라는 현상을 유지시키는 ‘전략적 모호성’을 對대만 기조로 삼아 지금까지 유지하고 있다.¹¹⁾

미·중관계 개선을 통해 국제사회에서의 지위를 공고히 한 중국 역시 대만과의 접촉에 적극 나섰다. 1978년 11월에 개최된 중국공산당 11기 3중전회에서는 대만에 대한 무력병합을 의미하는 ‘해방’ 대신에 ‘조국 통일’이 쓰여졌다. 1979년 미·중수교가 발효됨과 동시에 1954년과 1958년의 대규모 포격전 이후 하루씩 걸러 홀숫날마다 양안접경인 진먼다오 쏘았던 중국의 폭탄이 멈췄다. 또한 중국은 전국인민대표대회 상무위원회 명의의 ‘대만동포에게 보내는 서신(告臺灣同胞書)’을 발표 △군사대결의 종결 논의 △통항·통상·통신의 양안 삼통 △양안교류 확대를 전격적으로 제안했다. 대만은 이 같은 중국의 화해 제스처를 일언지하에 거절하고 중국과 타협·접촉·담판을 하지 않는 기존의 3불(三不) 원칙을 고수했다. 미·중 수교에 따른 미국과의 단교, 갈수록 커지는 국내의 민주화 요구 등 대내외적으로 곤경에 처한 대만 당국은 반공안보 의식의 고취를 통해 이 위기를 돌파하고자 했다. 대만은 중국이 주장하는 평화는 새로운 통일전선 술책에 불과하고 이럴 때일수록 전 국민이

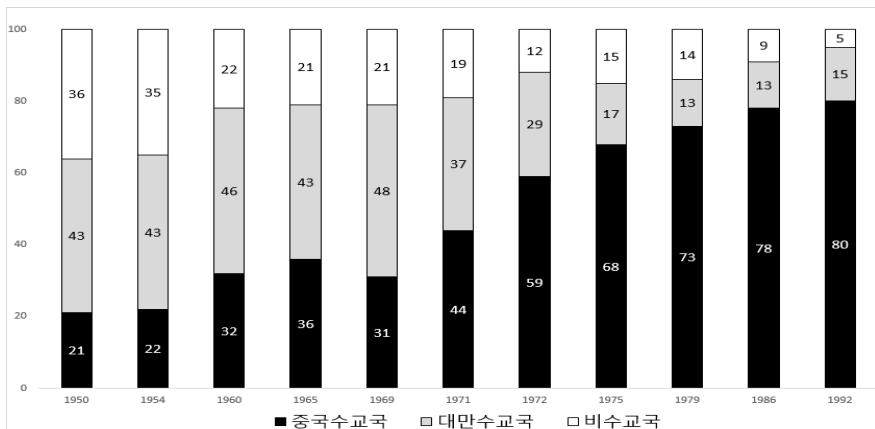
11) 미국의 외교방침은 하나의 중국 원칙 인정이 중국이 대만을 일방적으로 종속시키는 권리를 자동적으로 승인한다는 의미는 아니며, 어느 한쪽의 일방적인 강요 또는 조치는 수용할 수 없다는 것이다. 이 같은 측면에서 미국은 대만 민진당의 천수이볜 총통이 2007년 추진한 대만 명의하의 UN가입 국민투표에 반대하였다. 관련 논의는 한국국제정치학회 중국분과 편(2008: 60-61) 참고.

경제를 강화하고 단결해야 한다고 강조했다. 1981년 대만은 「삼민주의(三民主義)」 통일방안을 선포했다.¹²⁾

이 같은 상황에서 대만의 외교적 고립은 가속화되었다. 그림 1과 같이 1950년 당시 독립국가 87곳 가운데 대만과의 수교국은 37개로 전체의 43%에 달했던 반면 중국과의 수교국은 18개로 21%에 불과했다. 그러나 미·중관계가 진전된 이후 1972년 대만 수교국 비율은 전체의 29%로, 그리고 미·중이 수교한 1979년에는 13%로 대폭 줄어들었다. 반면 동 기간 중국의 수교국 비율은 59%와 73%로 늘어났다. 텐안먼 사태의 여파를 극복하기 시작한 1992년 중국의 수교국은 152개 국으로 전체의 80%에 달했다. 대만의 경우 1992년 전체의 15%인 29개 국가와 수교를 유지하고 있었다. 2021년 말 기준 대만의 수교국은 14개로 줄어들었다.

그림 1. 중국 및 대만 수교국 비율 추이(1950-1992)

(단위: %)



출처: 若林正丈(2019: 125) 자료 재구성하여 저자 작성

12) 미·중수교 이후 중국의 양안정책 및 대만의 대응에 대한 내용은 蔡東杰 외(2017: 74-75); 長五岳 主編(2014: 37-62; 107-126) 참고. 진먼다오를 둘러싼 양안 분쟁에 대해서는 김수한(2022) 참고.

2. 미국의 이중억제와 대만외교의 제약

앞서 살펴본 바와 같이 미국과 중국은 대만문제와 관련하여 하나의 중국과 평화적 해결을 축으로 한 원칙에 합의하였다. 그러나 탈냉전으로 미·중의 유대관계를 구축하게 했던 공동의 전략적 이해관계가 약화되면서 양국관계는 경쟁과 갈등, 그리고 협력이 복합적으로 공존하는 상황이 되었고, 대만문제에 대한 미·중의 합의 역시 때로는 크게 흔들렸지만 결국에는 1972년 원칙으로 수렴되는 상황이 반복되었다(서진영, 2007: 177-192).

대내외적 정치 위기를 극복하기 위해 대만정부는 위로부터의 민주화 조치를 단행하는 한편 타이완과 평후, 마조, 진먼 등 실효지배 도서를 대만의 영토로 하는 주권국가 체제를 지향하기 시작했다. 이 같은 대만의 정치지향과 국가정체성에 대한 재인식은 리덩후이 집권기 ‘특수한 국가 대 국가관계’로, 그리고 천수이볜 시기에는 ‘일변일국론(一邊一國論)’ 등으로 표출되었다.¹³⁾ 또한 대만은 국제적 고립을 벗어나기 위해 중국과의 불필요한 수교국 경쟁을 지양하고 비정부형태의 외교채널을 구축하여 경제·사회 분야에서의 국제교류를 증진시키기 위해 노력했다. 그 밖에 국호를 고수하지 않는 유연한 자세로 국제기구에 참여를 적극적으로 시도했다.¹⁴⁾

13) 1991년 대만은 국공내전 이후 유지되었던 ‘반란진압을 위한 동원 시기(反亂鎮定動員時期)’의 종결을 선언했다. 이는 총통의 독재적 권한을 폐지하는 민주적인 조치임과 동시에 국민당의 일방적인 내전 종료 선언이었다. 헌법을 개정하고 중화민국 헌법의 효력이 미치는 범위를 실효지배 도서로 한정한다고 결정하였다. (다카하라아키오·마에다히로코, 2015: 111)

14) 대만과의 단교이후에도 비공식 또는 준외교관계를 유지하고 있는 미국과 일본에는 교류협회 등의 형식으로 각각 대표부를 설치하여 운영하고 있다. 그밖에 한국을 비롯한 많은 국가에 타이베이대표부를 설치하여 운영하고 있다. 대만은 1981년부터 차이니스 타이페이 이름으로 올림픽에 참가하고 1990년 타이완, 평후, 진먼, 마조 독립관세영역의 명칭으로 GATT에 가입했다. 1991년과 2002년 각각 APEC과 WTO에 옵저버로 가입했다. (Gary D. Rawnsley, 2000; 戴寶村, 2018: 178-179 ; Kerry Brown & Kalley Wu Tzu-hui, 2019: 137-139)

중국은 이와 같은 대만의 조치를 현상유지를 넘어서 양안분단을 고착화하여 점진적 독립을 지향하는 즉, 하나의 중국 원칙을 위해하는 것으로 간주하여 점차 공세적인 대만정책을 취하기 시작했다. 장쩌민 집권기인 1995년 중국은 하나의 중국 원칙에 기초한 일국양제와 평화통일 방안을 재확인하는 한편 ‘외부세력이 간섭할 시’라는 조건을 달아 무력사용 포기를 약속할 수 없다는 선언을 했다. 후진타오 집권기인 2005년에는 「반분열국가법」 제정을 통해 대만독립과 관련한 구체적인 현상이 발생하거나 평화통일의 가능성이 완전히 상실할 경우 비평화적 방식을 사용할 수 있다. 라는 점을 법제화했다.¹⁵⁾

1972년 조성된 국제질서에 대한 대만 및 중국 양측의 움직임과 도전에 대하여 미국은 이중억제 정책을 통해 대응했다. 1992년 F-16전투기의 대만판매승인, 1996년 대만 총통선거에 영향을 주기 위한 중국의 군사훈련 등 무력위협에 대응하기 위한 항공모함의 대만해협 파견 등 미국은 1979년 「대만관계법」에 근거한 대만문제에 대한 관여에 적극적으로 나섰다. 동시에 대만 독립세력이 미국의 통제 내에서 움직일 수 있도록 정치·외교적 조치를 취했다. 아울러 미·중 갈등이 격화될 경우 공식적으로 1972년 합의한 하나의 중국 원칙을 재확인하는 방식으로 중국의 반발을 누그러뜨렸다.¹⁶⁾

냉전이 붕괴되고 중국의 부상이 가속화되면서 미국은 대만의 전략적 가치에 좀 더 무게 중심을 두기 시작했으며 대만의 민주화에 대해 우호적 제스처를 보내기도 했다. 하지만 대만의 정치적 변화와 외교는 어

15) 대만의 탈중국화에 대응한 중국의 선언 및 법제 수립에 대한 내용은 유세희(2005: 271-284) 참고.

16) 대만해협 위기가 고조된 시기인 1998년 중국을 방문한 빌 클린턴 미대통령은 ‘미국은 대만의 독립이나 국제기구에의 가입을 지지하지 않을 것’이라고 밝히면서 하나의 중국 원칙을 재확인했다. 관련 내용은 뉴스핌(2020.8.10.) 미국의 중국 견제 전략 속 전환점 맞은 미국-대만 관계 참고. 클린턴 미행정부의 대만전략의 변화에 대한 보다 자세한 내용은 Gary D. Rawnsley(2000: 18-21) 참고.

디까지나 미국의 이익의 부합하고 자신들의 통제 내에서 움직일 때만 가능한 것이었다. 대만해협에서의 위기가 고조되고 미·중 충돌이 염려되는 상황에서는 미국은 어김없이 1972년 수립한 원칙으로 되돌아가곤 했다. 미국은 대만문제가 밀접하게 결속되어 있는 미·중 경제관계와 동아시아 역내 미국패권을 침해하지 않도록 지속적으로 관리해 왔다. 미국의 대만정책은 하나의 중국과 평화적 해결이라는 양대 원칙 사이를 끊임없이 오가는 시계추 같은 패턴을 반복했다. 1972년 대만 관련 질서를 만들어냈던 힘의 크기와 규모 그리고 관계에 근본적 변화가 없었기 때문이다.

이 같은 미·중관계가 지속되는 상황에서 대만의 대외활동 역시 크게 제약을 받았다. 대만은 장징궈 집권기 유연한 외교(彈性外交) 기조에 이어 실질외교(務實外交) 등을 기조로 한 대외전략을 수립하고 적극적인 외교정책을 실행했지만, 번번히 중국의 간섭과 미국의 비협조로 기대한 성과를 거두지 못했다. 1990년대 대만은 경제력을 적극 활용하여 해외 지지를 확대하고, 고위 당국자들의 대외활동도 확대시켜 나갔다. 하지만 특수한 국가대 국가 선언으로 인한 중국의 반발 등으로 양안관계가 악화되었으며 1992년 아시아의 주요 우방이었던 한국이 중국과 수교하는 등 대만의 대외여건은 좀처럼 개선되지 못했다. 2000년대 민진당 출신으로 처음 당선된 천수이볜 총통은 대만의 독자성을 국제적으로 인정받기 위해 적극적인 외교활동을 전개했다. 천수이볜은 중국의 격렬한 반대에도 불구하고 부시정부의 묵인하에 2001년 5월 중남미 순방을 위한 전용기 급유를 명목으로 미국에 사흘 간 체류하며 뉴욕시장과 접견하는 등의 활동을 진행했다. 그러나 이 같은 대만의 외교활동 역시 ‘하나의 중국’이라는 문턱을 넘지는 못했다. 2003년 미 부시 대통령은 원자바오 중국총리와 의 공동기자회견에서 하나의 중국 원칙을 재확인하고, 미국은 중국에 의해서건 또는 대만에 의해서건 양안관계의 현상유지에 변화를 가할 어떠한 일방적 결정에도 반대한다는 뜻을 분

명히 했다. 이는 미국이 견지해온 원칙을 재확인하는 것이었다.¹⁷⁾ 한편 2008년 5월 취임한 마잉주 총통은 중국과의 우호관계 촉진에 주력하여 활로외교(活路外交)를 통해 대만의 외교공간을 확대시켜 나갔다. 대만은 중국과의 협력에 기초하여 아태지역의 중요한 구성원으로서 신지역주의(New Regionalism)에 적극적으로 참여하고자 하였다.¹⁸⁾ 이 같은 대만의 대외활동은 하나의 중국 원칙에 대한 수용이라 할수 있는 92컨센서스(九二共識)를 전제로 한 것이다.¹⁹⁾

3. 미·중 전략경쟁의 심화와 대만 전략가치의 제고

1972년 형성된 대만문제에 대한 미·중의 합의는 탈냉전 이후에도 큰 틀에서 유지되었다. 중국의 부상은 미국과의 상호의존을 증대시켰고, 이러한 상호의존은 양국으로 하여금 상대와의 관계를 파괴할 수 있는 행위를 제어하도록 작용했다.²⁰⁾ 미국의 입장에서 보면 대만문제는 중

17) 관련 내용은 다음의 언론보도 참고, ‘경향신문(2001/5/23.) 방미 천수이벤 성공적 통과외교’ 중앙일보(2003/12/10.). 부시 ‘대만 독립 반대입장’ 참고. 프레시안(2004/1/7.) 미국은 대만을 버렸는가?

18) 관련 내용은 김원근(2009) 및 대만 신문국 장관 기고문 참고 ‘한겨레(2010/5/21)’. 대만의 활로외교와 양안관계.

19) 1992년 11월 홍콩에서 중국의 해협양안관계협회(해협회)와 대만의 해협교류기금회(해기회)는 ‘하나의 중국’을 인정하되, 중화인민공화국과 중화민국 각자의 해석에 따른 명칭을 사용(一中各表)하기로 합의했다. ‘반관반민’(半官半民) 성격의 양측 기구가 양안관계 발전을 위해 도출한 것이지만 중국은 이를 양안문제에 있어서 기본 원칙으로 삼는다. 마잉주 정부는 이 원칙이 대만이 원하는 ‘하나의 중국’ 문제를 최종 해결하는 것은 아니지만 양측의 대립과 군사적 충돌을 피하고 경제 교류를 확대하는 ‘현실적인 방안’으로 받아들였다. 이에 비해 민진당은 92컨센서스의 존재 자체는 물론 내용과 발전 가능성에 의구심을 제기한다. 현재 집권하고 차이잉원 정부는 92컨센서스는 역사적 사실이라는 점만을 인정하고 이를 양안대화의 전제로 인정하지 않고 있다. 관련 내용은 (연합뉴스 2014/2/11) 중국-대만 관계개선 원칙 ‘92컨센서스 란’. 마잉지우 집권기 대만의 92컨센서스 수용과정 및 관련 대만 내부의 정치동학에 대한 보다 자세한 내용은 Szu-yin H(2020: 340-349) 참고.

20) 미·중 경제적 상호의존은 수출국과 수입국, 채권국과 채무국, 생산국과 소비국이라는 다양한 차원에서 확인된다. 관련 내용은 김재철(2015: 63-64) 참고.

국과의 관계와 비교했을 때 사활적인 이익이 아니라 주변적 이익에 불과했다. 이 같은 외부환경에서 대만의 대외관계는 제약을 받았다. 위에서 살펴본 바와 같이 대만은 중국과의 관계가 호전된 상황에서야 제한된 외교공간을 확보할 수 있었다.

그러나 중국의 부상과 미국의 쇠퇴가 뚜렷해지고 미·중 전략경쟁이 격화되는 등 국제질서가 동요하면서 변화가 일기 시작했다. 미·중관계의 변화는 2017년 트럼프 집권 이후 보다 분명해졌다. 미·중 무역불균형을 조정하는데서 촉발된 양국 갈등은 코로나 팬데믹과 맞물려 지정학·지경학·기술민족주의를 넘어서 가치·이념으로까지 치달았다. 트럼프 행정부의 각종 전략보고서는 미국에 도전하는 중국의 위협에 대한 전면적인 대응이 긴요함을 적시하고 있다.²¹⁾ 중국과의 경쟁에서 대만이 중요한 카드로 부각되었다. 트럼프는 대선 승리 직후인 2016년 12월 2일 차이잉원 총통과 통화했다. 1979년 단교 이후 미국 대통령과 대만 총통의 첫 대화였다. 2019년 미 국방부의 「인도·태평양전략보고서」는 대만을 관계를 강화해야 할 대상으로 명시했다. 미 대선을 앞둔 2020년에는 미국 고위 관리들이 잇따라 대만을 방문했다. 트럼프 정부가 하나의 중국 원칙을 계속 흔들자, 차이잉원 정부는 중국의 힘에 밀려 국제무대에서 고립됐던 대만의 위상을 바꿀 수 있는 절호의 기회로 판단했다. 대만은 친미일변도의 외교정책을 분명하게 선택했고, 시진핑 체제에 대한 대만 사회의 반감을 활용해 탈중국의 정치적 캠페인을 강화했다.²²⁾ 대만을 지렛대로 하여 중국과의 전략 경쟁에서 우위에 서고자 하는 미국, 그리고 양안문제에 대한 일보의 양보도 허용치 않는 강경한 중국. 격화되고 있는 미·중 강대국 전략 경쟁 상황에 편승하여 국

21) 중국에 대응한 트럼프 행정부 전략보고서의 내용은 문정인(2020: 159-160) 참고.

22) 트럼프 집권기 미·중 전략경쟁과 대만의 편승에 대한 내용은 김수한(2021)참고. 대만 내부에서의 양안관계에 대한 인식 및 정체성 변화에 대한 내용은 金修汉(2021: 75-80) 참고. 대만인들의 반중감정의 기폭제가 되었던 홍콩시위 등에 대한 주요 내용은 Feilong Tian. (2019) 참고.

가이의 수호에 사활을 걸고 있는 대만. 트럼프 집권기 빚어진 이 같은 구도는 바이든 행정부로 이어졌다. 취임 직후부터 ‘트럼프 지우기’에 나선던 바이든 미 행정부였지만, 중국에 대한 압박과 견제라는 트럼프의 유산만은 계승하여 확대 강화했다. 대만을 지렛대로 삼아 중국을 견제하겠다는 입장 역시 지속했다. 바이든 정부는 대중국 견제·압박의 강화, 자기발전, 그리고 무엇보다도 대중국 견제연합의 구축을 지향하고 있는데²³⁾, 특히 대중국 견제연합을 강화하고자 하는 바이든 정부의 전략은 대만에 새로운 외교공간을 제공해주고 있다.

Ⅲ. 역대 대만 정부의 남향정책 비교

1. 리덩후이 정부 남향정책: 對중국의존도 감소를 통한 국가이익 극대화 추구

아세안 등 동남아는 대만과 지리적으로 인접해 있으며 경제적으로 잠재력이 큰 지역임과 동시에 중국계 화교들이 많이 거주하는 만큼, 대만의 역대 정부는 아세안과의 관계 증진을 통한 외교·경제적 돌파구를 모색해왔다. 이는 1994년 리덩후이 총통의 남향정책으로 구체화되었으며, 이후 각 정부 별로 정도의 차이는 있으나 수출의 다변화와 동남아 국가들과의 관계 개선 등을 목적으로 한 남향정책은 꾸준히 추진되었다. 대만 정부 차원에서 남향정책이 처음으로 구체화되고 추진된 것은 리덩후이 총통 시기이다. 1993년부터 대만은 국내 기업의 해외 투자처를 분산하고 동남아 지역의 풍부한 자원과 성장 잠재력을 활용하기 위해 동남아 국가들과의 경제교류를 확대하는 방안을 모색했으며, 이 과정에서 대만 경제부는 처음으로 「남향투자정책의견서(南向投資政策說

23) 바이든 정부의 대중국 견제 강화 방향에 대한 내용은 정재호(2021: 367-368) 참고.

帖)」를 발표하였다(趙文志 and 金秀琴, 2015). 1994년 2월 리덩후이 총통은 필리핀과 인도네시아, 태국 등 국가들을 개인자격으로 방문해 지역 간 경제무역 관계의 증진 방안을 논의하였으며, 방문 당시 열린 기자회견에서 리 총통은 대만이 동남아 지역에 투자한 막대한 자금을 컨트롤 할 수 있는 금융센터와 무역문제에 대한 서비스 체제가 부족한 점을 지적하면서, 이에 대한 협조 방안을 강구해야 된다고 언급했다(趙文志 and 金秀琴, 2015). 리덩후이의 동남아 3개국 방문은 중국의 강력한 반발 속에서도 강행되었으며(연합뉴스, 1994/2/16), 방문 직후인 1994년 3월 대만 행정원은 「동남아 지역에 대한 경제무역 업무 강화 강령(加強對東南亞地區經貿工作綱領)」 발표를 통해 남향정책을 공식화하였다. 이강령은 향후 3년(1994-1996년) 동안 태국과 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 베트남, 브루나이 등 7개 국가를 대상으로 대만 국영사업과 민간 중소기업의 투자를 확대할 것이라는 내용이 포함되었다. 아울러 이를 장려하기 위해 각 국가와 투자보호협약(投資保障協議)과 이중과세 방지 협약(避免雙重課稅及防杜逃漏稅協議)을 체결할 것이라는 구체적인 방안 역시 제시되었다(馬利艷 and 陳梅蘭, 2018).

상술한 업무강령은 1996년 말에 실시 기한이 만료될 예정이었으나, 정부 차원의 검토 및 수정을 거쳐 1997년부터 다시 3년이 연장되어 1999년 12월까지 추진되었으며 실시 지역 역시 라오스와 미얀마, 캄보디아, 호주, 뉴질랜드가 새롭게 추가되었다. 강령의 명칭 역시 「동남아 및 오세아니아 지역에 대한 경제무역 업무 강화 강령(加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領)」으로 변경되었다(中華民國外交部, 2003).

남향정책이 본격적으로 실시된 이후 대만은 동남아 국가들과 일련의 경제, 외교적 성과를 도출하였다. 일례로 싱가포르, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아 등 국가와 양자 협상의 급을 높였으며, 태국과 인도네시아에 주재하는 ‘주외관처(駐外館處, 주재관)’의 지위를 한 단계 높이기도 했다. 아울러 각국과의 투자보호협정 및 이중과세 방지 협정을 체

결했으며, 대만의 對동남아 투자 총액은 416억 달러(2002년 12월 기준)에 달했는데 이는 소위 ‘아시아의 4마리 용’ 중 가장 많은 규모였다(中華民國外交部, 2003). 그러나 1997년 발생한 아시아 지역 금융위기로 인해 동남아 국가들이 정치, 경제적으로 어려움에 직면하게 되고 같은 시기 중국의 경제가 빠르게 성장하게 되면서, 대만 기업의 동남아 투자는 급격히 줄어들고 오히려 중국 대륙에 대한 투자가 높아졌다는 한계를 보이기도 했다(陳先才 and 張萱妍, 2020; 이권호, 2019).

2. 천수이벤 정부 남향정책: 이상과 실제의 부조화

2000년 집권한 천수이벤 총통은 전임 리덩후이 총통의 남향정책을 계승하고 발전시키기 위한 노력을 경주했다. 무엇보다 1999년 12월에 만료 예정이었던 「동남아 및 오세아니아 지역에 대한 경제무역 업무 강화 강령」이 3년 연장되어 2003년 12월까지 진행되었다.

이러한 정책적 기조에 발맞추어 대만 경제부는 「동남아 경제무역 투자 강화를 위한 종합조치 및 세부계획(加強東南亞經貿投資配套措施及細部計畫)」을 작성했으며, 이는 행정원을 거쳐 2002년 10월 정식으로 실시되었다. 세부계획에는 동남아에서 활동하는 타이상(台商)에 대한 투자금융 지원 시스템을 강화하고 투자 편의 서비스를 제공하며, WTO를 활용한 제조업 투자 및 기업 지원 기구를 구축할 것이라는 내용이 포함되었다(趙文志 and 金秀琴, 2015). 나아가 향후 동남아 각 국가와 자유무역협정(FTA) 체결을 추진할 것이라고 명시했다(馬利艷 and 陳梅蘭, 2018). 다만 투자의 주체인 타이상에 대한 지원 정책을 적극적으로 추진했음에도, 실제 타이상들은 언어와 문화적 장벽 등으로 인해 동남아로의 진출을 꺼려했다. 대만의 한 사업가는 천수이벤 정부가 추진하는 남향정책의 혜택을 받았다고 느끼는 기업인은 거의 없다고 언급하면서, 대다수의 기업은 동남아에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 않으며 언어와 문화적으로도 익숙하지 않다고 토로했다(Taipei Times, 2004/9/29).

대륙과 거리를 두는 타이상들에 대해 제재를 가하는 중국 정부의 전략 (Murray Scot Tanner, 2007) 역시 남향정책 추진에 걸림돌로 작용했다. 또한 천수이볜 정부 출범 이래 양안 간의 긴장이 고조되면서, 동남아 국가들은 중국과의 관계를 고려하여 대만과의 교류를 꺼리게 되었다 (Taipei Times, 2004/9/29). 아울러 2000년대 이후 경제적으로 크게 부상한 중국 정부의 견제로 인해 천수이볜 시기 남향정책은 큰 성과를 거두지 못했다.²⁴⁾

3. 마잉주 정부 對동남아정책: 중국과의 안정적 관계에서 외교공간 창출 시도

마잉주 시기 대만은 전임 리덩후이·천수이볜 정부와 달리 남향정책이라는 용어를 공식적으로 사용하지 않았다(劉鑫恬, 2021). 마잉주는 중국과의 관계 개선에 주력하면서도 동남아 국가들과의 경제협력을 중시하는 정책을 견지해 나갔다. 2010년 3월 대만 행정원이 발표한 제6기 「동남아 지역에 대한 경제무역 업무 강화 강령(加強對東南亞地區經貿工作綱領)」은 대만이 향후 동남아 국가와의 양자 간 고위급 상호교류를 확대하고 장관급 경제협력 회담을 정례화 할 것이라는 내용이 포함되었으며, 각 국가들과의 자유무역협정 혹은 경제무역동반자협정 등을 적극 추진할 것이라고 명시했다. 아울러 타이상의 대외투자에 대한 자문 서비스를 제공할 예정이며, 대만이 갖고 있는 우위 산업과 동남아 현지 자원을 결합해 각 국가들과의 교역, 투자 및 기술협력 관계를 확장할 것이라는 내용이 포함되었다(經濟部國際貿易局, 2021).

24) 중국은 국가이익을 위해 정치안보적 수단외에도 경제적 방법을 통해 공식적 그리고 비공식적으로 상대를 압박하는 대외전략을 시행하고 있다. 이 같은 경제제재가 빈번한 2010년 대 이전의 경우 주로 대만의 천수이볜 정부를 상대로 한 제재가 있었다. 중국의 공식·비공식경제제재 현황에 대한 내용은 조형진(2021: 33-34) 참고.

이 시기 가장 주목할 만한 정책으로는 대만의 ‘아세안+4(중국, 일본, 한국, 대만)’ 가입 추진이라고 볼 수 있다. 2009년 12월 마잉주 총통은 아시아 태평양 지역에서 역내 국가들과 FTA를 체결하지 못한 국가는 북한과 대만뿐이라면서, 대만은 동남아 국가들과의 FTA 체결을 추진하고 있으며 아세안+4 역시 매우 절실한 상황이라고 강조하였다(中國時報, 2009/12/17). 이러한 대만의 구상은 2013년 뉴질랜드와의 경제협력협정(ECA) 체결(2013년 7월), 싱가포르와의 경제동반자협정(ASTEP) 체결(2013년 11월) 등 실질적 성과로 이어지기도 했다.

리덩후이 총통 시기부터 추진되어온 남향정책은 수출 다변화를 통한 對중국 경제 의존도 감소라는 문제 제기에 기반하여 지속되었다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 일례로 1996년 8월 대만 행정원 경제건설위원회는 양안관계가 악화될 가능성을 대비해 대만 기업의 과도한 중국 투자를 제한할 것이라고 언급하면서, 기업의 투자대상이 동남아로 전환될 수 있도록 적극 지원할 것이라고 밝혔는데(연합뉴스, 1996/8/26), 이는 남향정책이 추구하는 목적이 잘 드러난 사례로 볼 수 있다. 각 역대 대만 정부가 추진한 남향정책의 주요 목표와 성과, 한계 등은 표 1과 같이 요약할 수 있다.

리덩후이, 천수이벤 총통 시기 추진된 남향정책의 가장 중요한 특징 중 하나는 대만이 차후 발생 가능성이 있는 ‘차이나 리스크’를 사전에 예방하고 관리할 목적으로 동남아 국가들과의 경제적 교류 확대에 적극 나섰다는 것이다. 일례로 동남아 금융위기 당시에 대만은 이 지역에 대한 투자를 오히려 대폭 확대했는데, 워싱턴 포스트지 등 외신은 이를 두고 대만이 남향정책의 일환으로 동남아에 대한 투자를 확대 중이며, 이는 경제적인 목적보단 중국으로부터의 고립을 탈피하고자 활용되는 ‘정치적 지렛대(political leverage)’ 차원에서 볼 필요가 있다고 평가했다(The Washington Post, 1998/1/22). 그러나 하나의 중국 원칙 속에서 대만에 대한 영향력을 유지하고자 남향정책을 강력히 반대하고 견제한

중국, 투자의 주요 주체인 타이상들의 무관심 등 대내외적 환경으로 인해 남향정책은 한계에 직면할 수밖에 없었다. 그림 2와 같이 1990-2000년대 대만이 남향정책 추진에도 불구하고 대만의 중국투자는 큰 폭으로 상승했다. 양안 간의 지속적인 정치적 긴장에도 불구하고 중국 경제의 강력한 구심력이 작용한 결과이다.

표 1. 역대 대만 정부의 남향정책 비교

| | 리덩후이 | 천수이벤 | 마잉주 |
|------------|--|--|--|
| 시기 | 1993-1999 | 2000-2007 | 2008-2015 |
| 대상 국가 | 동남아국가/호주/뉴질랜드 | 동남아국가 | 아세안/호주/뉴질랜드 |
| 주요 목표 | <ul style="list-style-type: none"> • 대륙경제 의존 탈피 • 동남아국가 경제무역관계 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> • 대륙의존 탈피 • 동남아국가와 양자FTA 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 아세안+4 구상 • 중국협력을 통한 아세안 시장 개척 |
| 구체 정책 및 성과 | <ul style="list-style-type: none"> • 외교적 지위 상승(주위 관처 격상 등) • 투자보호협정 및 이중과세방지협정 체결 • 동남아국가에 대한 투자규모 확대 | <ul style="list-style-type: none"> • 타이상에 대한 투자 및 금융 지원시스템 강화 • WTO를 활용한 제조업 투자 등 추진 | <ul style="list-style-type: none"> • 뉴질랜드와 ECA 체결 • 싱가포르와 ASTEP 체결 • 타이상의 대외투자에 대한 자문서비스 제공 |
| 한계 | <ul style="list-style-type: none"> • 동남아 금융위기로 인한 진출의 제약 • 중국의 부상과 견제 | <ul style="list-style-type: none"> • 중국의 견제 심화 • 타이상의 무관심 • 대륙의존도 상승 | <ul style="list-style-type: none"> • 중국과의 관계를 고려해 남향정책 용어 미사용 |

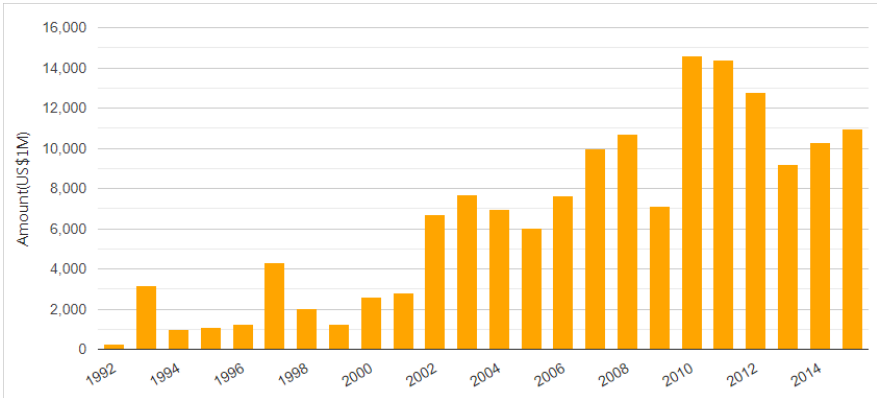
자료: 馬利艷&陳梅蘭(2018) 및 이권호(2019) 참고하여 저자 재구성.

한편 마잉주 총통 시기 대만은 중국과의 관계를 고려하여 남향정책이라는 용어 사용은 자제하였지만, 경제성장을 위해 해외시장 개척이 중요하다는 인식 속에서 동남아시아 각 국가들과의 경제협력 확대를 위한 노력을 경주했다. 이 시기 남향정책은 중국과의 비교적 평화로운 관계 속에서 추진되었다는 점에서 이전 정부와는 차별성을 띄고 있다. 뉴질랜드와의 ECA, 싱가포르와 ASTEP 체결이라는 괄목할만한 성과를

도출하기도 했으며, 중국에 대한 투자 규모 역시 줄여나가는 데 성공했다.

그림 2. 대만의 對중국 투자 규모(1992-2015년)

(단위: 만 달러)



자료: Investment Commission, MOEA, Taiwan. Investment To Mainland China.
https://www.moeaic.gov.tw/business_category.view?lang=en&seq=3(검색일: 2022.1.9.).

종합해보면, 리덩후이 총통 이래 대만은 남향정책을 지속적으로 추진함으로써 중국에 대한 의존도를 감소하고 차이나 리스크를 예방하고자 했으나, 오히려 중국과의 협조적인 관계가 구축되었을 때 비교적 성공적으로 추진되었다는 점을 알 수 있다. 이는 미·중관계의 틀에 강하게 결속되어진 대만이 가진 대외환경의 특징이자 딜레마가 발현된 것으로 평가할 수 있다.

IV. 차이잉원 정부의 신남향정책 특징

1. 기존 정책의 계승과 발전

차이잉원 정부의 신남향정책은 리덩후이 시기부터 이어져온 남향정책의 연장선에 있다. 차이잉원이 공식적으로 신남향정책을 언급한 것은 민진당 대선후보로 있던 2015년 9월이다. 차이잉원은 향후 민진당 정부가 신남향정책을 추진할 것이라면서, 그간 대만이 추진해온 ‘남진정책(南進政策)’은 주로 대만기업의 동남아 국가에 대한 투자 확대를 유도하는 선에서 그쳤으나 앞으로는 인도를 포함할 것이며, 협력 분야 역시 민간교류와 문화, 교육연구 등 다방면으로 확대될 것이라는 구상을 밝혔다(多维新聞, 2015/9/22).

2016년 6월 차이잉원은 취임 한 달만에 총통부 산하에 ‘신남향정책 관공실(新南向政策辦公室)’을 설치하고 황즈팡(黃志芳) 前외교부장을 관공실 주임으로 임명(風傳媒, 2016/6/15)하는 등, 역대 정부보다 더욱 적극적으로 정책을 추진하고자 하는 의지를 보였다. 같은 해 8월 차이잉원이 주재한 대외경제무역전략회담(對外經貿戰略會談)에서 신남향정책의 ‘정책강령’이 통과됐으며, 9월 대만 행정원은 정책강령에 근거하여 「신남향정책 추진강령(新南向政策推動計畫)」을 정식으로 발표했다.

차이잉원이 주창한 신남향정책은 표면상 역대 대만 정부의 남향정책을 계승하면서도 협력 국가의 범위를 인도를 포함한 남아시아로 확장하고 또 교류의 범위를 민간교류와 문화 등 부문으로 확장했다는 점에서 차별성을 갖는다. 또 한 가지 중요한 차이점은 인도태평양 지역에서 영향력을 제고하고자 하는 미국과의 협력을 강화하는 방식을 통해 탈중국화를 추진하는 차이잉원 정부의 의지가 신남향정책을 통해 발현되었다는 점이다. 2017년 12월 차이잉원은 제임스 모리어티(James Moriarty)

(미국재대만협회(美國在台協會, AIT) 회장을 접견한 자리에서 대만은 ‘인도태평양 지역의 자유민주주의국가’인 바, 자연스럽게 ‘자유롭고 개방적인 인도태평양 전략의 상관자’라고 언급했다. 또한 대만이 이 지역에 더 많은 공헌을 할 수 있다면서, 법규에 기초한 국제질서를 수호하길 희망한다고 강조했다. 나아가 차이잉원은 대만이 미국뿐만 아니라 미국과 비슷한 이념을 공유하는 국가들과의 협력을 강화하길 희망하며, 이러한 협력은 ‘신남향정책’을 통한 협력 역시 포함된다고 밝혔다(中華民國總統府, 2017). 이러한 발언은 미국이 중국을 견제하기 위한 전략의 일환인 인도태평양전략에 대만이 참여를 희망하며, 구체적으로 신남향정책과 인도태평양 전략 간의 연계를 통한 협력 방안을 제시한 것이라고 평가할 수 있다.

「신남향정책 추진강령」은 아세안과 남아시아, 호주와 뉴질랜드 등 국가들과 상호 윈윈할 수 있는 새로운 협력모델을 창조함으로써, ‘경제공동체의식(經濟共同體意識)’을 만들어 나갈 것이라는 구상이 포함되어 있다. 그리고 이를 달성하기 위한 4가지 협력분야로 ① 경제무역협력, ② 인재교류, ③ 자원공유, ④ 지역 간 연결 등을 제시했다(中華民國行政院, 2015).

먼저 경제무역협력 부문에서 대만은 기존 아세안과 남아시아를 수출 파운드리 기지로 간주했던 과거의 행태에서 탈피하여 파트너 국가들과의 산업공급망 통합, 내수시장 간 연계, 인프라 사업 협력 확대 등을 통해 신경제동반자관계를 구축할 것이라는 계획을 밝혔다. 구체적으로 산업공급망 통합 과정에서 현지 산업 에너지와 수요에 맞추어 경쟁우위 산업과 각 국가의 공급망 간 결합을 강화할 것이며, 내수시장 간 연결 부문에선 초국경 전자상거래 등을 활용하여 교육과 건강, 의료, 외식 등 새로운 서비스 산업의 수출을 촉진할 것이라는 구상을 제시했다.

둘째, 인재교류 부문에서 ‘사람’을 핵심으로 하여 청년학자와 학생, 산업인력 간 교류와 육성을 심화시킬 것이라는 구상이 포함됐다. 여기

에는 대만장학금을 확대 편성하여 ASEAN 및 남아시아 학생을 적극 유치하고 국내 산업 수요에 맞추어 산학협력전담반과 외국청년기술훈련반 등을 신설할 것이며, 이들이 학업을 마친 후에는 취업의 기회를 제공할 것이라고 설명했다. 아울러 대만 내 대학의 동남아 언어 및 지역무역 인재 양성과 해외 캠퍼스 설립을 지원할 것이라는 계획을 제시했다. 나아가 전문성과 기술을 지닌 외국인 근로자에 대한 평가 제도를 도입하고, 조건에 부합하는 근로자에게 체류 연한을 연장시켜줄 것이라고 밝혔다.

셋째, 자원공유 분야에서 신남향정책에는 문화와 관광, 의료, 과학기술, 농업, 중소기업 등 소프트파워를 활용하여 양자 및 다자 간 협력 기회를 만들어낼 것이며, 이러한 과정을 통해 파트너 국가의 삶의 질을 향상시키고 동시에 대만 경제무역 발전의 ‘중심(縱深)’을 넓혀갈 것이라는 계획이 포함됐다. 특히 의료 부문에서 각 국가와 신약개발협력 등을 추진할 것이며, 각 국가들과 도시 간 문화교류 및 협력을 장려할 것이라고 설명했다. 관광 분야에선 ASEAN 및 남아시아 국가 방문 시 필요한 관광비자 절차를 완화하고 이슬람권 관광의 우호적 환경을 조성할 것이라는 계획을 밝혔다.

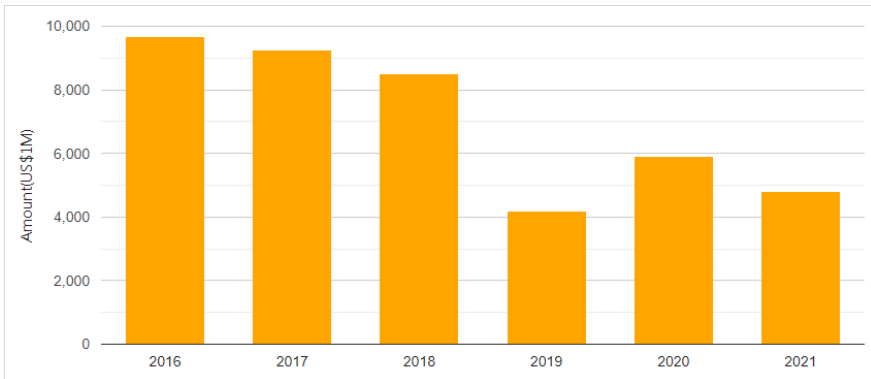
마지막으로 지역 간 연결 부문에서 신남향정책은 협력 구가들과의 양자 및 다자 차원에서의 제도화협력 확대, 협상 및 대화채널 강화, 민간단체와 교민 네트워크 등을 활용한 역내 안전과 번영을 함께 도모할 것이라는 구상이 제시됐다. 특히 주요 협력국가들과의 경제협력 프로젝트를 적극 실시하고 이미 체결된 양자 간 투자 및 조세협정을 갱신, 강화할 것이라는 내용이 포함되었다.

투자 다변화 등을 통한 對중국 경제 의존도 감소는 대만 신남향정책이 지향하는 중요한 목표 중 하나이다. 이러한 관점에서 보았을 때 2016년 차이잉윈의 취임 이후 중국에 대한 대만의 투자 규모가 감소한 것은 신남향정책과 그 정책적 맥락을 같이한다. 중국에 대한 투자 감소

는 곧 신남향정책 대상 국가들에 대한 투자 증가로 이어졌다. 일례로 2021년 1-10월 동안 대만은 ASEAN 회원국들에 총 53억 달러를 투자 하였는데, 이는 지난 20년을 통틀어 가장 높은 수치였으며 사상 처음으로 중국에 대한 투자(약 45억 달러)를 앞선 것이기도 했다(Nikkei Asia, 2022/1/18). 신남향정책 대상 국가인 18개국으로 확대했을 때도 대만의 투자는 돋보이는데, 2021년 상반기 기준 18개국에 대한 대만의 투자 규모는 68.4억 달러로 지난 해 같은 기간보다 32.14% 증가한 수치를 기록했다(Taiwan Business Topics, 2021/12/27).

그림 3. 대만의 對중국 투자 규모(2016-2021년 11월)

(단위: 만 달러)



자료 출처: Investment Commission, MOEA, Taiwan. Investment To Mainland China.
https://www.moeaic.gov.tw/business_category.view?lang=en&seq=3 (검색일: 2022.1.9).

인재교류 부문에서도 차이잉원의 신남향정책은 비교적 양호한 성과를 거두고 있다. 대만 교육부 측은 신남향정책 대상 국가 18개국에서 총 48,000명의 학생을 유치하겠다는 목표를 세웠지만, 2018년 이미 51,970명의 학생들이 대만에서 공부하는 등 목표를 초과달성했다. 18개국에서 공부하는 대만 학생들 역시 약 21,000명을 기록하면서 2016-

2017학년 대비 34.7% 증가했다(Taipei Times, 2019/9/11). 코로나19 등 여파로 인해 2020년 대만 학교에 등록한 유학생은 총 3만 명 감소했으나 신남향정책 대상국 18개국의 학생은 불과 2,000명 감소하는 데 그쳤으며, 유학생 중 18개국 학생의 비율은 총 56%를 차지하면서 2016년 대비 약 30% 가까이 증가했다(Taiwan Business Topics, 2021/12/27). 대만은 공동학위과정과 해외인턴십 프로그램 등을 적극적으로 개설하며 신남향정책 대상 국가와의 인재교류를 활성화하고 있다. 대표적으로 대만국립교통대학(國立交通大學)은 델리인도공과대학(IIT)와 공동박사학위 과정을 개설하여 반도체 및 광전자공학 분야의 인재 유치에 나섰으며, 국립핑둥과학기술대학(國立屏東科技大學)은 브루나이에 위치한 새우양식장에 학생들을 파견하기도 했다(Taipei Times, 2019/9/11). 공식적인 외교가 어려운 대만이 인재교류를 활용해 신남향정책 대상 국가들과의 협력을 강화하고 있는 것은, 중국의 견제를 우회할 수 있다는 점과 동시에 상대국과의 실질적인 협력을 증진할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

2. 미·중관계 변화에 따른 편승 시도 강화

차이잉원 집권 이후 미·중 간 전략경쟁 심화 등 급변하는 대외 환경은 대만이 신남향정책을 통해 탈중국화를 도모하는데 필요한 대외환경을 제공하고 있다. 미국과 중국의 갈등이 심화되면서, 미국이 대만에 대한 우호적인 접근을 시도했고, 호주와 일본 등 미국의 동맹국이자 대만의 주변국 역시 미국의 반중국 노선에 한 층 더 다가갔기 때문이다.

먼저 트럼프 행정부 시기 무역분쟁으로 촉발된 미·중 간 전략경쟁은 바이든 행정부에 들어서도 더욱 첨예화되고 있으며 갈등 분야 역시 군사과 이데올로기 부문을 포함해 전 방위로 확대되는 추세이다. 중국과 대만을 가로지르는 대만해협은 남중국해와 더불어 미·중 간 군사적 갈등의 최전선에 위치한 지역 중 하나이다. 미국은 항행의 자유를 명분으

로 중국의 부상을 견제하고자 대만해협에서의 ‘항행의 자유 작전’을 지속 중이며, 2021년 한 해 동안만 미 군함은 11차례에 걸쳐 대만해협에서 작전을 수행했다. 일례로 2021년 11월 미국 제7함대 대변인은 USS 밀리우스(Milius)함의 대만해협의 통과 사실을 밝히면서 이는 국제법에 따라 공해를 통과하는 통상적인 일이자 자유롭고 개방적인 인도태평양에 대한 미국의 약속을 보여주는 것이라고 밝혔다(USNI News, 2021/11/23). 중국은 이를 자국이 설정한 핵심이익을 침해하는 행위로 규정하는 한편, 대만의 독립을 추구하는 이들에게 일종의 제스처를 보낼 수 있을 가능성을 강력히 경계하고 있다. 2021년 10월 중국 외교부 측은 최근 미국의 군함이 여러 차례 대만해협에서 이른 바 ‘근육 자랑(大秀肌肉)’을 하고 있는데, 이는 대만독립 세력에게 심각히 잘못된 신호를 보내면서 지역의 평화와 안정을 위협하고 있다고 경고했다(中国外交部, 2021/10/28).

바이든 행정부는 양자 차원에서 중국을 압박할 뿐만 아니라, 동맹국들과의 연대를 통한 다자적 차원에서도 중국에 대한 압박을 강화해가고 있으며 이들 국가와 중국과의 관계 역시 악화되는 추세이다. 대표적으로 쿼드(Quad)와 오커스(AUKUS)를 들 수 있다. 먼저 쿼드는 미국과 일본, 인도, 호주 등 4개국이 결성한 협의체로서 인도태평양 전략의 근본적 토대이기도 하다(연합뉴스, 2021/1/30). 대만해협에 대한 쿼드 국가들의 입장 역시 정립되고 있는데, 대표적으로 2021년 8월에 개최된 쿼드 고위관료회의에서 각국은 대만해협의 평화와 안보 문제에 관해 논의한 바 있다. 중국은 쿼드가 표면상 ‘규칙에 질서한 질서’를 내세우고 있으나 실제로는 중국의 위협을 부추기고 있으며 중국과 주변국의 관계를 악화시킬 뿐이라고 인식하고 강경한 반대 입장을 보이고 있다(中国外交部, 2021/9/27). 다음으로 오커스는 쿼드와 마찬가지로 인도태평양 지역에서 중국의 부상을 견제하기 위해 창설된 협의체로서, 미국과 영국 호주 등 3개국으로 구성되어 있다. 오커스의 대표적인 활동으

로는 미국의 호주 핵추진 잠수함 건조 지원을 들 수 있다. 중국 측은 오커스가 앵글로색슨족들이 만든 냉전의 잔재일 뿐이며, 호주 핵추진 잠수함 건조 역시 불안을 야기할 것이라고 강력히 비판하고 있다(中國外交部, 2021/10/12). 동맹국과의 연대를 통한 미국의 대중국 견제는 앞으로 상당기간 지속될 것으로 전망되며, 대만해협 등을 포함한 지역에서 미국과 중국 간의 전략적 경쟁은 더 첨예화될 것으로 보인다.

상술한 바와 같이 바이든 행정부는 다양한 수단을 동원해 중국에 대한 압박 수위를 높여가고 있다. 대만은 미국과 민주주의적 가치를 공유하고 지정학·지경학적 요충지에 위치해 있으며 중국과의 갈등을 빚고 있다는 점 등으로 인해 미·중 전략경쟁 상황에서 미국이 반드시 포섭해야 할 대상으로 부상하고 있다. 2019년 미국 국방부가 발간한 인도태평양전략 보고서는 대만과의 인도태평양 안보·안정에 대한 약속의 일환으로 「대만관계법」을 성실히 이행할 것이라고 명시했으며, 나아가 대만이 강압으로부터 자유로운 상태를 구축할 수 있도록 돕기 위한 ‘방위개입(defense engagement)’까지 언급했다(The department of Defense, 2019). 보고서는 방위개입 차원에서 필수방위물자 제공, 방위수요평가 참여, 그리고 무기판매 등을 명시했는데, 이는 하나의 중국 원칙 속에서 양안관계에 대해 전략적 모호성을 유지했던 과거의 입장에서 한 층 선회한 것으로 평가할 수 있다. 같은 해 11월 미국 국무부가 발간한 보고서는 인도태평양 지역에서 미국의 비전과 접근 방식은 일본의 인도태평양 구상, 인도의 동방정책, 호주에서 대두되고 있는 인도태평양 개념, 한국의 신남방정책, 그리고 대만의 신남향정책과 밀접하게 연관되어 있다고 명시했다(U.S. Department of State, 2019).

바이든 행정부 출범 이후 미국은 「대만관계법」을 기반으로 대만과의 고위급 교류 역시 활발히 추진 중이다. 대만 역시 신남향정책을 추진하는 과정에서 미국의 인도태평양전략과의 연대를 적극적으로 모색하고 있다. 앞서 언급했듯이 2017년 12월 차이잉원은 대만을 ‘자유롭고 개방

적인 인도태평양 전략의 상관자'로 규정하고 신남향정책을 활용한 참여를 공개적으로 언급한 바 있다. 2019년 3월 차이잉윈은 중국의 강력한 반대에도 불구하고 하와이를 경유해 태평양 3개국을 순방했으며, 순방 직전에는 자신의 SNS를 통해 대만과 미국이 굳건한 협력관계를 맺고 있으며, 대만이 정식으로 인도태평양 지역에서 가장 중요한 민주주의 파트너 중 하나가 되었다고 밝히기도 했다(BBC中文, 2019/3/23). 한편 미국과 대만은 민주주의와 인권 등 보편적 가치를 공유하고 있으며 이를 토대로 2019년엔 대만-미국 인도태평양 민주 통치협의(台美印太民主治理諮商)라는 정례 협의체를 출범시키기도 했다. 대만은 동 협의체를 활용해 중국을 견제하는 행보를 보이고 있다. 일례로 2021년 11월 열린 제3차 협의에 참석한 쑹허우런(曾厚仁) 대만 외교부 정무차장(차관)은 인도태평양 지역에서 권위주의 세력이 확장되고 있는 바, 민주주의 국가들 간 단합된 협력이 필요하다고 강조하면서 중국을 우회적으로 비판하였다(中華民國外交部, 2021).

종합하자면, 미국으로선 중국을 견제하기 위해 대만과의 협력이 필요한 상황이고, 대만 역시 탈중국화를 위해 미국의 협조가 절실하다는 이해관계가 맞물리기 때문에 미국-대만 관계는 급속도로 가까워지고 있으며, 이 과정에서 신남향정책과 인도태평양 전략 간의 연계 역시 구체화되는 추세라고 평가할 수 있다. 중국은 이를 하나의 중국 원칙을 깨는 행위이자 자국에 대한 도전으로 간주하고 대만에 대한 압박을 더욱 심화하는 중인 바, 향후 양안 간 갈등 역시 더욱 첨예해질 것으로 예상된다.

차이잉윈 정부는 탈중국화를 위한 전략의 일환으로 신남향정책을 적극적으로 추진 중이며, 이 과정에서 미국의 인도태평양 전략과의 연계를 강화하고 있다. 인도태평양 전략이 중국의 부상을 억제하기 위해 등장한 구상임을 감안할 때, 신남향정책을 인도태평양 전략과 연계하여 추진하려는 대만의 시도는 그 자체만으로도 상징성이 매우 크다고 볼

수 있다. 이러한 대만의 시도는 국제정치학의 편승의 관점에서 이해할 수 있는데, 이는 미·중 간 전략경쟁이라는 국제정세 속에서 미국이 대만을 포함한 아시아 지역에 대한 개입을 강화하고 있으며, 대만 역시 중립적인 입장을 취하는 대신 미국과의 관계 강화를 적극적으로 추진하고 있기 때문이다.

월트에 따르면 냉전 시기 미국의 관리들은 편승 전략을 선호했다. 즉, 미국이 강대한 힘을 바탕으로 적극적으로 해외 문제에 개입해야 만이 주변국들의 신뢰를 얻을 수 있고 자국에 편승할 것이며, 결국엔 상대 진영(소련 등 사회주의 국가)을 무너뜨릴 수 있다고 믿었다(Stephen M. Walt, 1985). 이러한 미국의 논리는 인도태평양 전략에도 동일하게 적용될 수 있다. 다시 말해 미국은 중국의 부상이 곧 일본과 인도, 호주 등 자국의 우방이자 인도태평양 지역 국가들의 불안을 야기했으며, 여기서 적극적으로 개입하지 않을 경우 미국에 대한 국제사회의 신뢰가 약화될 것이라고 판단할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 대만해협은 중국 위협의 최전선에 위치한 지역이므로 미국은 다른 동맹 국가들과의 관계를 위해서라도 대만 문제에 개입해야만 하는 선택을 할 수밖에 없으며, 궁극적으로 대만이 자국에 편승하길 원한다고 분석할 수 있다.

정치경제적으로 탈중국화를 추진하는 대만의 입장에서 볼 때, 미국이 중국을 견제하기 위해 인도태평양 지역에 대한 개입을 강화하고 있으며, 이 과정에서 대만과의 관계 강화를 모색한다는 것은 굉장히 고무적인 일이라고 볼 수 있다. 특히 미국이 그간 대만에 취해왔던 전략적 모호성에서 조금은 벗어나 경제, 안보적 측면에서 대만을 적극적으로 지원하고 있으며 인도태평양 지역에 대한 미국의 접근 방식이 대만 신남향정책과 밀접히 연관되어 있다고 언급한 점은 대만으로 하여금 신남향정책을 더욱 적극적으로 추진할 수 있는 동기를 부여해준 것으로 평가할 수 있다.

V. 결론: 종합 및 한국 신남방정책에 대한 시사점

미·중관계는 동아시아 국제질서를 규정하는 가장 핵심적인 변수 중 하나이며, 대만의 대외정책 역시 미·중관계의 영향을 받는다. 리덩후이 정부부터 이어져온 대만의 남향정책은 동남아 국가로의 수출다변화 등을 통한 소위 탈중국을 추구해왔으나, 당시 협조적인 미·중관계와 중국의 강력한 견제로 인해 큰 성과를 거두지 못했다. 미국의 대만정책 역시 ‘하나의 중국 원칙’ 속에서 중국과의 관계를 고려하여 전략적 모호성이 유지되었다. 이러한 상황 속에서 대만 정부는 미국과 중국 그리고 동남아 국가들 사이에서 적절한 균형을 모색해야만 했다. 마잉주 정부 시기 추진된 남향정책이 전임 리덩후이, 천수이볜 정부와 달리 일정한 성과를 거둘 수 있었던 것은, 당시 협조적인 미·중관계 속에서 대만이 중국과의 안정적인 관계를 유지하는 등의 균형 전략이 통했기 때문이라고 평가할 수 있다.

트럼프 행정부 출범 이후 미·중 간 전략적 경쟁이 본격화되면서 동아시아 국제질서 역시 큰 변동이 생겼으며, 대만의 대외정책 또한 강하게 영향을 받게 되었다. 미국은 중국의 부상을 억제하기 위한 구상인 인도태평양 전략을 수립하는 한편, 대만해협에서 항행의 작전을 정례화하며 중국을 압박해나갔다. 또한 민주주의적 이념을 공유하는 대만에 대해 적극적인 접근을 모색하는 등 기존과는 차별화된 정책을 구사하였다. 이와 같은 국제정세는 대만 신남향정책의 새로운 활로를 제공하였다. 차이잉원 정부는 신남향정책과 인도태평양 전략 간의 연계를 모색하는 한편, 인도 등 남아시아 국가를 신남향정책 대상 국가에 포함시키는 등 탈중국을 위한 전략을 구체화하고 있다. 미국 역시 인도태평양 지역에 대한 자국의 접근 방식이 대만 신남향정책 등과 밀접하게 연관되어 있다고 규정하는 등 이전과는 달리 대만을 적극적으로 지원

하는 제스처를 취하고 있다. 이러한 환경은 대만의 대중국 투자 규모 감소와 아세안에 대한 투자 증가, 그리고 신남향정책 대상 국가 18개 국가와의 인적 교류 활성화라는 성과로 이어지는 외부 변수로 작용하였다.

미·중 간 전략적 경쟁이 점차 구조화되고 있는 상황에서 인도태평양 전략과의 연계를 통해 신남향정책을 추진하고자 하는 차이잉원 정부의 전략 역시 강화될 것으로 보인다. 이에 따라 대만이 미국에게 편승하고자 하는 의도를 드러낼수록 양안 간의 갈등 역시 격화될 것으로 전망된다. 단, 지난 역사가 증명하듯이 미국이 중국과의 협력을 강조하며 대만문제에 대한 1972년 미·중합의를 강조하는 행태가 재차 나타나고 이에 따라 대만이 또다시 고립되는 상황이 연출될 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.²⁵⁾ 하지만 전방위로 치닫고 있는 미·중 전략경쟁, 그리고 중간선거를 앞둔 미국 정치상황 등을 고려했을 때 현재로서는 이 같은 역사적 관행의 완전한 재현을 기대하기 어렵다. 미국 우선주의를 주창한 트럼프와 달리 동맹과의 결속을 통한 미국 이익 달성을 추구하는 바이든 행정부에 있어, 인도태평양 지역에서 대만의 전략적 가치는 보다 커질 것이며 대만 신남향정책에도 보다 많은 기회와 선택지가 주어질 것이다.²⁶⁾

이 연구는 차이잉원 정부가 추진하는 신남향정책이 기존 역대 대만 정부의 남향정책과 대비해 명확한 차별성을 갖고 있음을 밝히는 한편, 미·중 전략적 경쟁 과정에서 대만의 역할과 위상을 재조명하였다는 점에

25) 바이든 미 대통령과 시진핑 중국 국가주석의 첫 회담인 2021년 11월의 화상회의에서 미국은 대만문제에 대한 기존의 전략적 모호성을 재차 확인했다. 하지만 바이든 대통령은 대만은 ‘독립적이고 스스로 결정해야 한다’ 고 언급했고 이에 대한 중국의 반발을 일으켰다. 관련 내용은 장영희(2022: 42-46) 및 머니투데이 (2021/11/18) 기사 참고. 한편 미국은 미·중 정상회담 직후인 2021년 12월 개최한 ‘민주주의정상회의’에 대만의 장관급 인사를 초청함으로써 대만이 참여하는 동맹 강화를 활용한 중국 압박이라는 대중국 정책기조를 변경하지 않았다. 관련 내용은 한겨레신문 (2021/12/13) 참고.

26) 미국 전략경쟁 구도 및 인도태평양 지역에서의 대만의 지정학·지경학적 가치에 대해서는 장영희(2021: 43-45) 참고.

서 동북아 국제정세의 이해 증진에 기여할 수 있다. 아울러 한국의 신남방정책과 대만 신남향정책의 갖는 대외여건의 차이를 판별하는데 필요한 정보를 제공하였다.

대만 신남향정책과 한국 문재인 정부의 신남방정책을 비교하면 대략 다음과 같다. 먼저 두 정책 모두 2010년대 후반 제시된 대표적 대외전략 중 하나이며, 총통부(신남향정책판공실)와 청와대(신남방정책특별위원회)라는 최고 기관의 주도 하에 추진되고 있다. 특히 한국 신남방정책특별위원회의 경우 대통령 비서실의 경제보좌관을 위원장으로 하며, 기획재정부와 외교부, 행정안전부, 그리고 산업통상자원부의 차관 등이 위원으로 참여한다. 이러한 조직 구성은 아세안 국가 등과의 협력을 통해 새로운 대외전략의 출구를 모색하겠다는 정부 차원의 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.

다음으로 두 정책 모두 단순한 경제무역 활성화를 넘어서 활발한 인적교류를 통해 대상 국가와의 관계 증진을 도모한다. 주지하다시피 대만 신남향정책의 4대 협력 분야 중 하나는 인재교류이다. 한편 한국 정부의 신남방정책의 모토는 “사람 중심의 평화와 번영의 공동체”이며, 문재인 대통령 역시 기존 상품교역이 중심이었던 관계에서 기술과 문화예술, 그리고 인적교류로 확대하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 신남방정책 추진 이래 한국은 ‘아세안 교수초청장학사업’, ‘정부초청장학사업’, ‘아세안 지역 내 한국어교육 기회 확대’ 등의 정책을 통한 인적 교류 활성화를 추진 중인 바, 이는 대만 신남향정책이 지향하는 사람 중심의 협력과 공통점을 갖는다고 평가할 수 있다.

이 같은 공통점에도 불구하고 대만과 한국의 정책 간에는 다음과 같은 차이점이 존재한다. 먼저 한국 신남방정책은 아세안 10개국과 인도 등 총 11개 국가를 대상으로 하는 데 반해, 대만은 호주와 뉴질랜드 등 오세아니아 지역 국가와 파키스탄, 스리랑카 등 남아시아 지역 국가 등 총 18개 국가를 대상으로 한다. 이는 비교적 경제 규모가 큰 아세안과

인도에 초점을 맞추고자 하는 한국 정부의 소위 ‘선택과 집중’ 전략으로 해석할 수도 있지만, 상대적으로 규모가 작은 남아시아 국가에 대한 세심한 배려가 부족했다고도 평가할 수 있다.

다음으로 대만의 신남향정책이 ‘남쪽’으로 집중된 데 반해 한국의 신남방정책은 ‘신북방정책’과 연계하여 추진된다는 점에서 차이가 있다. 신북방정책은 신남방정책과 더불어 추진되는 문재인 정부의 대표적 대외정책으로서, △한국-EAEU(유라시아경제연합) FTA 추진, △남북러 3각협력 활성화 등 유라시아 지역 국가들과의 협력 강화를 도모한다. 한반도가 중심이 되어 서쪽으로는 몰도바와 벨라루스, 그리고 남쪽으로는 인도까지 뻗어나가는 한국의 신남방·신북방정책은 현재 ‘평화와 번영’이라는 비전 아래 적극적으로 추진 중이다.

한편 본 논문에서 주장하였듯이, 국제정치학적 측면에서 대만의 신남향정책은 미국에 대한 ‘편승’의 관점에서 해석할 수 있는 데 반해 한국의 신남방정책은 신북방정책과 연계하여 미중 사이의 ‘균형’을 추구하며 추진된다는 점에서 차이가 있다. 일례로 한미 양국은 2019년 11월 열린 고위급 경제협의회(차관급)에서 신남방정책과 인도태평양 전략 간의 협력 강화를 골자로 하는 공동성명을 발표한 바 있다. 성명에는 한미 양국이 신남방정책과 인도태평양 전략 속에서 개방성과 포용성, 투명성, 그리고 국제규범 존중 원칙에 따른 협력 노력을 지속해왔으며, 향후 협력의 범위를 확대할 것이라는 내용이 포함되어 있다. 나아가 신남방·신북방정책은 중국 일대일로 정책과의 연계도 적극적으로 모색하고 있다. 2017년 12월 문재인 대통령은 중국에 국민 방문했을 당시 “일대일로 구상과 신북방·신남방 정책의 연계는 양국을 비롯한 역내 평화와 공동번영을 실현하고, 인류 공영을 이끄는 힘찬 물결이 될 것”이라고 언급한 바 있으며, 2021년 12월 열린 제25차 한중 경제공동위원회에서 양국은 ‘신남방·신북방 정책-일대일로’ 간 연계 협력 위해 함께 노력하기로 합의하기도 했다.

이 같은 특징은 결국 한국과 대만이 처한 외부적 국제환경의 차이점으로부터 기인하다. 아세안 등의 지역에서 중국과 정치안보적으로 경합해야 하는 대만과 달리, 한국의 경우 중국의 일대일로를 포함한 북방 지역과의 연계 역시 적극적으로 고려할 수 있다는 점에서 미·중관계에 있어 우리에게 주어진 보다 많은 정책적 자율공간이 있음을 알 수 있다. 이는 갈수록 격화되고 있는 미·중 전략경쟁 국면에서 한국의 대외 정책 수립에 시사점을 제공한다.

미중 전략 경쟁이 격화되고 있으며, 이에 따라 그동안 한국이 취했던 안미경중(安美經中)을 벗어나 미 바이든 정부가 추구하는 동맹, 그리고 대중국 견제연합에 보다 적극적으로 참여해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있다. 그러나 대만과 비교해 보았을 때, 한국이 갖는 대외공간의 자율성이 상대적으로 크며 이를 보다 적극적으로 활용한 한국의 접근이 필요하다. 이 같은 점에서 한국의 신남방 정책은 기존의 ‘균형’과 ‘편승’을 넘은 새로운 외교적 선택지를 향한 발걸음이어야 한다. 아세안을 비롯한 동아시아 국가들과의 국제협력을 통해 새로운 규범, 규칙, 절차를 만들어 현안을 해결하고 위협을 종식하는 동시에 분쟁 상황의 재발을 사전에 막을 수 있는 ‘협력과 통합의 질서 만들기’를 위한 지향을 가져야 한다.²⁷⁾

27) 미중 사이의 선택이 아닌 ‘초월적 외교’를 통한 협력의 통합의 역내질서 만들기가 필요하다는 주장에 대해서는 문정인(2020: 294-301) 참고.

참고문헌

- 경향신문. (2001). 방미 천수이벤 성공적 통과외교
<https://www.khan.co.kr/world/china/article/200105231902301>. (검색일:
2022. 2.4).
- 구보도루. 강진아 역. (2021). *중국근현대사 4: 사회주의를 향한 도전 1945-1971*. 삼천리.
- 김수한. (2021). 양안정세와 중국 지방정부 혜대(惠臺)정책 동향. *CSF 중국전문가오피니언*.
- 김수한. (2022). 탈냉전기 대만 진먼다오의 평화지향 명소화 과정 연구- 접경 장소성의 변천과 한반도 접경에 대한 시사점. *한중사회과학연구*, 20(1) :33-55.
- 김원근. (2009). 마잉지우 집권 이후 양안관계 : 분석과 전망. *중국학논총*, 27.
- 김재철. (2015). *중국, 미국 그리고 동아시아 신흥강대국의 부상과 지역 질서*. 한울아카데미: 63-64.
- 뉴스핌. (2020). 미국의 중국 견제 전략 속 전환점 맞은 미국-대만 관계
<https://www.newspim.com/news/view/20200810000876>. (검색일: 2022.2.4).
- 다카하라아키오·마에다히로코. 오무송 역. (2015). *중국근현대사 5: 개발주의 시대로 1972-2014*. 삼천리:111
- 머니투데이 (2021). 대만 독립적! 독립? 그게 아니라.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021111814382881831>: 2022.2.5
- 문정인. (2020). *문정인의 미래시나리오 코로나19, 미·중 신냉전 한국의 선택*. 청림출판사.
- 서진영. (2007). *21세기 중국외교정책*. 한울아카데미.
- 연합뉴스. (1994). 李 臺灣총통, 舊正 동남아 휴가외교에 큰 의미 부여.
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003789966>. (검색일: 2021.12.15).

- 연합뉴스. (1996). 臺灣, 兩岸관계 악화시 對中투자 억제.
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0004065932>. (검색일: 2021.12.14).
- 연합뉴스. (2014). 중국-대만 관계개선 원칙 92컨센서스 란
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20140211228700089>. (검색일: 2022.2.4).
- 연합뉴스. (2021). 美안보보좌관 “쿼드는 인도태평양 정책의 토대…더 발전시킬 것”(종합).
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0012172840>. (검색일: 2022.1.24).
- 유세희. (2005). *현대중국정치론*. 박영사.
- 이권호. (2019). 대만 차이잉원 정부 신남향정책의 추진 현황과 평가. *한중사회과학연구*, 50: 81-117.
- 이혁구. (2019). 한국과 대만의 對아세안 경제정책 비교. *비교경제연구*, 26: 115-138.
- 장영희. (2021). 미·중 패권경쟁시대의 양안관계 현황. *성균차이나브리프* 59: 43-45.
- 장영희. (2022). 바이든과 시진핑의 화상 정상회담: 주요 내용과 시사점. *성균차이나브리프* 62: 42-46.
- 정재호. (2021). *생존의 기로-21세기 미·중 관계와 한국*. 서울대학교출판문화원.
- 조형진. (2021). 중국의 비공식 경제 제재. *Analyses & Alternatives*, 5(1): 25-57.
- 주장환·유은하·김수한·조형진. (2018). *동북아 안보구조의 변화와 중국 한반도 관계: 시나리오 분석 및 한국의 대응방안*. KIEP.
- 중앙일보. (2003). 부시 ‘대만 독립 반대입장’
<https://www.joongang.co.kr/article/269033#home>. (검색일: 2022.2.4).
- 케리 브라운. 김흥규 역. (2014). *현대중국의 이해*. 명인문화사.

프레스리안. (2004). 미국은 대만을 버렸는가?

<https://www.pressian.com/pages/articles/43630?no=43630>. (검색일: 2022.2.4).

한겨레. (2010). 대만의 활로외교와 양안관계.

<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/421910.html>. (검색일: 2022.2.4).

한겨레. (2021). 민주주의 정상회의, 중국 의식해 대만장관 발표화면 끊었나

<https://www.hani.co.kr/arti/international/china/1023090.html>. (검색일: 2022. 2.5).

한국국제정치학회 중국분과 편. (2008). *중국현대국제관계*. 오름.

하토리 류지. 서승원·황수영 역. (2017). *중국과 일본의 악수 1972년 국교정상화의 진실*. 역락.

헨리 키신저. 권기대 역. (2012). *헨리키신저의 중국이야기*. 민음사.

BBC中文. (2019). 蔡英文出访太平洋三国之际 台湾加速入群印太战略.

<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-47664829>. (검색일: 2022.2.1).

Gary D. Rawnsley. (2000). *Taiwans Informal Diplomacy*, Palgrave School.

Kerry Brown and Kalley Wu Tzu-hui. (2019). *The Trouble with Taiwan: History, the United States and a Rising China*. Zed Books.

Kornberg, Judith F. and Jphn R. Faust. (2008). *China in World Politics*. Lynne Rienner Pub.

Marston, Hunter and Richard C. Bush. (2018). *Taiwan's engagement with Southeast Asia is making progress under the New Southbound Policy*. Brookings.

Murray Scot Tanner. (2007). *Chinese Economic Coercion Against Taiwan*. RAND Corporation.

Nikkei Asia. (2022). Taiwan makes new push to drum up Southeast Asia investment.

- <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Taiwan-makes-new-push-to-drum-up-Southeast-Asia-investment>. (검색일: 2022.1.29).
- Pang Yang Huei. (2019). *China, Taiwan, and the United States in the Taiwan Strait Crises, 1954-1958*. Hong Kong University Press.
- Rawnsley, Gary D. (2000). *Taiwan's Informal Diplomacy and Propaganda*. Cambridge University Press.
- Szu-yin H. (2020). Cross-Strait Relations, Kharis Templeman, Larry Diamond. *Dynamics of Democracy in Taiwan: The Ma Ying-jeou Years*. Lynne Rienner Publishers.
- Taipei Times. (2009). 'Go south' strategy threatened.
<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2004/09/29/2003204811>. (검색일: 2022.2.5).
- Taipei Times. (2019). New Southbound Policy: Ministry looking to improve exchanges.
<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2019/09/11/2003722095>. (검색일: 2022.1.21).
- Taiwan Business Topics. (2021). New Southbound Policy Offers New Prospects for 2022.
<https://topics.amcham.com.tw/2021/12/new-southbound-policy-prospects-2022>. (검색일: 2022.1.25).
- The Department of Defense. (2019). Indo-Pacific Strategy Report.
<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (검색일: 2021.12.23).
- The Washington Post. (1998). EXPLOITING ASIA'S CRISIS.
<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/01/22/exploiting-asias-crisis/476d65ad-89ce-4f5d-adc8-02664102f92e/> (검색일: 2021.12.11).

- U.S. Department of State. (2019). A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision.
<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/> (검색일: 2022.1.9).
- USNI News. (2021). Destroyer USS Milius Performs Taiwan Strait Transit.
<https://news.usni.org/2021/11/23/destroyer-uss-milius-performs-taiwan-strait-transit>. (검색일: 2022.1.3).
- Walt, Stephen M. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4): 7-9.
- 蔡東杰. (2017). *圖解 兩岸關係*. 五南出版社.
- 陈先才·张萱妍. (2020). 蔡英文当局“新南向政策”：形成、实施与困境. *闽台关系研究* 167: 54-67.
- 多维新闻. (2015). 蔡英文：民进党未来将推动新南向政策.
<https://www.dwnews.com/> (검색일: 2021.12.17).
- 風傳媒. (2016). 設置要點核定 新南向政策辦公室今正式上路.
<https://www.storm.mg/article/130353>. (검색일: 2021.12.17).
- 經濟部國際貿易局. 第6期加強對東南亞地區經貿工作綱領.
<http://www.trade.gov.tw>. (검색일: 2021.12.16).
- Feilong Tian. (2019). 香港反修例运动与“一国两制”演变趋势. *Analyses & Alternatives*, 3(2): 59-85.
- 金修汉. (2021). 习近平时期中国对邻国公共外交中的脆弱性分析：以对台湾、韩国为. *Analyses & Alternatives*, 5(1): 59-85.
- 刘鑫恬. (2021). 台湾当局“南向困境”：表现、成因与政策转向. *闽台关系研究*, 185: 73-87.
- 馬利豐·陳梅蘭. (2018). 臺灣與新南向國家產業合作展望. *貿易政策論叢*, 30: 27-42.

- 若林正丈. (2019). *戰後臺灣政治史-中華民國臺灣化的歷程*. 臺大出版中心.
- 徐遵慈. (2018). 我國新南向政策的執行成果與未來展望. *經濟前瞻*, 9-18.
- 楊惟任. (2018). 兩岸南向戰略的內涵、競爭和挑戰. *展望與探索*, 16: 94-113.
- 戴天昭. (2002). *臺灣國際政治史*. 前衛出版社.
- 戴寶村. (2018). *普通高級中學歷史1*. 龍騰文化.
- 長五岳 主編. (2014). *兩岸關係研究*. 新文京開發出版.
- 趙文志·金秀琴. (2015). 我國對東南亞新興市場出口現況與拓展策略之研究. *經濟研究*, 16: 156-189.
- 中国外交部. (2021). 2021年9月27日外交部发言人华春莹主持例行记者会. http://www.china-embassy.org/lcbt/wjbfyrbt/202109/t20210927_9584063.htm. (검색일: 2022.1.22).
- 中国外交部. (2021). 外交部副部长乐玉成: AUKUS为新冷战鼓风, 有百害无一利. https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zygy_673101/lyc/XGXW/202110/t20211012_9554350.shtml. (검색일: 2022.2.3).
- 中国外交部. (2021). 2021年10月28日外交部发言人汪文斌主持例行记者会. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/zcjd/202110/t20211028_10349005.shtml. (검색일: 2022.1.26).
- 中華民國行政院. (2015). 「新南向政策推動計畫」正式啟動. <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/87570745-3460-441d-a6d5-486278efbfa1>. (검색일: 2021.12.13).
- 中華民國行政院. (2019). New Southbound Policy. <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/2ec7ef98-ec74-47af-85f2-9624486adf49>. (검색일: 2021.12.15).
- 中華民國外交部. (2003). 我國推動南向政策面臨之問題與解決之道. https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1020&s=95755. (검색일: 2021.12.13).

中華民國外交部. (2021). 第三屆「台美印太民主治理諮商」會議圓滿成功並發布會議成果事實文件.

https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=96822. (검색일: 2022.2.1).

中華民國總統府. (2017). 總統接見「美國在台協會」主席莫健.

<https://www.president.gov.tw/News/21858>. (검색일: 2022.2.1).

中國時報. (2009). 全力爭取東協加四馬: 簽 E C F A 勢在必行.

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20091217000367-260102?chdtv>.(검색일: 2021.12.17).

Manuscript: Feb 06, 2022; Review completed: Feb 24, 2022; Accepted: Mar 02, 2022