

양안관계를 통해 본 남북한관계 발전의 신(新)전략

윤경우*

<국문요약>

본 논문은 양안관계 발전 모델에서 한반도의 남북한 통일모델을 찾으려고 시도한 선행 연구들이 천편일률적으로 선호하는 정치와 경제의 분리를 통한 선정후정(先經後政)과 선이후난(先易後難)의 기능주의적 접근방법을 비판적으로 검토하여 남북한관계 발전을 위한 새로운 전략을 제시하는 것을 목적으로 출발한다.

양안관계와 남북한관계의 비교를 통해 현재 교착상태에 빠져있는 남북관계의 정상화와 한반도의 평화 분위기를 정착하고 궁극적으로 평화통일을 이뤄내는데 크게 기여할 수 있는 새로운 대북 접근방법을 도출한다. 그렇다고 양안관계 발전 모델을 한반도에 그대로 적용하는 것이 아니라 양안의 경험을 교훈이나 시사점으로 삼기는 하되, 남북한관계의 특수성을 고려하여 양안관계의 모델보다 더 유연하고 실용적인 접근방법을 개발하여 제안한다.

북한이 체제 및 정권 유지에 위협을 느끼지 않는 한도 내에서 직접적인 정면 돌파가 아닌 우회적인 방식으로 협조하며 그 결과로 인해 발생하는 변화가 자신에게 이익이 된다는 점을 인식케 하여 스스로 개혁개방의 길로 나올 수 있고 주변의 이해당사국들이 쉽게 수용하고 기꺼이 협조할 수 있는 방안을 개발하여, 궁극적으로 통일로 인한 충격을 줄이고 통일비용을 낮출 수 있는 방안에 초점을 둔다.

[주제어] 양안관계, 남북한관계, 변화유도, 우회전략, 시장화, 글로벌 시민성

New Strategy for the Development of Inter-Korean Relations Viewed through the Lense of Cross-Strait Relations Model

Yun, Gyong-woo*

<Abstract>

The purpose of this article is to find the new model to gradually change within North Korea by exposing it to the outside through South Korean-Chinese and North Korean-Chinese cooperation which North Korea, facing its toughest battle for survival, would feel less apprehensive than direct inter-Korean one by critically examining the development model of cross-straits relations with inter-Korean relations. Special attention will be paid to the North Korean-China border area as a roundabout way to induce change in North Korea, considering the roller coaster inter-Korean relations.

[Keywords] cross-strait relations, inter-Korean relations, diversion strategy, marketization, global citizenship

* 윤경우 (E-mail : gyongwooyun@kookmin.ac.kr)
학위취득대학: Temple University, 현직: 국민대학교

이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-362-B00011).

논문접수일 : 2015년 3월 5일, 논문수정일 : 2015년 3월 10일, 게재확정일 : 2015년 4월 15일

www.kci.go.kr

I. 서론

‘양안관계’(兩岸關係, cross-strait relations)는 국공내전(國共內戰)을 계기로 이념을 달리하며 분단된 상태로 대만해협을 가운데 두고 서로 마주보고 있는 ‘중화인민공화국’(中華人民共和國)과 ‘중화민국’(中華民國) 사이에서 일어나고 있는 정치, 경제, 역사, 문화, 외교 등 각 방면의 관계를 의미하는 일반적인 표현이다.¹⁾ 현재 중화인민공화국 정부와 중화민국 정부는 서로를 정식적인 국가로 인정하지 않고 있다. 중화인민공화국은 ‘하나의 중국 원칙’(一個中國原則)에 따라 대륙의 정부만이 유일한 합법정부이고 국제적으로 중국의 국가주권을 행사하는 대표라고 주장하며 대만을 하나의 성(省)으로 간주하고 있고, 자국과 수교하는 국가에게 중화민국과 국교를 단절할 것을 필수적으로 요구하고 있다. 1949년 12월 국공내전(國共內戰)에서 패배하여 대만으로 이진한 중화민국은 아직까지 공식적으로 대륙의 본토를 미(未)수복 영토로 보고 대만을 중화민국의 하나의 성(省)으로 간주하며 대만성(臺灣省)이라고 부르고 있다.²⁾

중국·대만은 한반도의 남북한과 비슷한 시기부터 체제를 달리하며 분단 상황을 경험하게 되었고 이후에도 오랫동안 군사적으로나 정치적으로 긴장 관계 유지해왔고 정치, 사회, 문화, 언

어 등 다양한 측면에서 분화와 이질화가 심화되었다. 하지만 최근 교류·협력의 활성화 및 제도적 발전으로 양안 간 화해와 상호의존이 심화되어 가고 있다. 특히 대만 총통 선거에서 국민당의 마잉주(馬英九)가 당선된 2008년 이래 양안 관계는 역사적인 전환이 이루어져 더욱 안정적으로 발전하며, 교류·협력에 있어서 큰 성과를 거두고 있다. 현재 양안관계는 차이나(China)와 타이완(Taiwan)의 합성어인 ‘차이완(Chiwan) 시대’라는 용어가 나올 정도로 가까워지고 있다. 이제 양안관계의 발전은 되돌릴 수 없는 흐름이라고 해도 과언이 아니며, 더 나아가 통일도 가능해질 것이라는 전망도 조심스럽게 생겨나고 있다.

이와 같이 사회·경제적 교류·협력을 매우 활발하게 발전시키고 있는 양안관계는 한반도 남북한의 분단 상황 극복과 관계 발전을 위한 귀감이 되고 있으며, 분단의 평화적 관리와 통일과정에서 국제정세에 대한 적절한 대응방식을 찾는 데 중요한 참고가 되고 있다. 물론 중국의 양안관계와 한반도의 남북한관계는 각 국가와 민족 특유의 역사적 배경, 분단의 구체적 배경, 대내외 정치·경제·사회·문화적 상황과 여건, 상대방에 대한 인식, 지정학적 위치, 국제적 지위와 영향력을 비롯한 국제정치적 환경 등의 측면에서 근본적인 차이를 가지고 있다. 따라서 일률적인 잣대로 평가할 수도 없을뿐더러 한반도 상황에 그대로 적용하기도 어렵다. 하지만 냉전적 대결구도라는 큰 틀 속에서 분단되었고 탈냉전 이후에도 여전히 분단 상태를 유지하고 있는 양안과 한반도는 오랜 동안의 이념적·체제적 대립과 크고 작은 군사적 충돌을 경험했고, 시기적으로나 정도에 있어서 다소 차이가 있지만 상호 교류·협력을 추진하는 과정에서 유사한 경험과 성과를 공유하고 있기도 하다. 따라서 양안의 통일은 의 진행과 관계 활성화 과정 및 그 의미를 살펴보는 것은 남북한의 평화공존과 한반도의 통일 국가 건설 과정에 중요한 참고가 될 수 있다.

그동안 중국과 대만이 이룬 안정적인 발전적인 교류·협력의 성과는 같은 분단국인 남북한의 교류·협력에 많은 시사점을 던져주고 있다.

1) 양안관계는 국공 내전 이후 중국의 서안(西岸)인 대륙과 동안(東岸)인 대만에 각각 다른 정부가 들어서면서부터 시작된다. 대륙과 대만 사이에서 자연 군사분계선의 역할을 하게 된 대만해협(臺灣海峽)을 두고 서로 마주보고 있기 때문에 붙여진 호칭이며, 양자의 관계는 ‘두 국가의 외교’가 아닌 ‘특수한 관계’이므로 양안관계라는 표현을 일반적으로 사용하고 있다.

2) 중화인민공화국은 1949년에 중화민국이 멸망했으므로 과거 중화민국이 가진 모든 권리를 승계하였다고 주장하고 있으며, 반대로 중화민국은 중화인민공화국을 공산당의 반란으로 세워진 불법 정권으로 간주하여 본토 수복을 주장하고 있다. 즉 내전으로 분단된 이래 이념을 달리한 양 정부는 하나의 중국 원칙을 고수하며 각자 중국을 대표하는 유일한 합법정부라고 주장하고 있다. 이 논문에서는 이후 편의상 국제적으로 일반화된 호칭에 따라 중화인민공화국을 ‘중국’, 중화민국을 ‘대만’이라고 칭한다.

현실적으로 넘어야 할 산이 많아 아직 통일을 거론하기에 시기상조일 수 있는 양안관계의 경험이 한반도 통일에 주는 시사점을 도출하는데 있어 이미 통일을 달성한 독일의 경험을 참고하는 것보다는 상대적으로 한계가 크다고 볼 수도 있다. 하지만 이명박 정권 이래로 악화된 남북관계를 더 방치하면 분단의 고착화가 심화될 가능성이 높다는 점을 고려하면, 당사자 간 많은 교류·협력이 안정적으로 확대되고 있는 양안관계는 남북관계의 진전과 한반도의 평화와 통일을 추구해 나가는 과정에서 적지 않은 교훈과 시사점을 준다.

양안관계 발전 모델에서 한반도의 남북한 통일모델을 찾으려고 시도한 선행연구는 천편일률적으로 경제가 우선이고 정치가 다음이라는 선경후정(先經後政)과 쉬운 일이 우선이고 어려운 일은 다음이라는 선이후난(先易後難)으로 대표되는 기능주의적 접근방법을 선호하고 있다. 즉 양안관계 발전의 틀이 남북한도 합의에 도달하기 어려운 정치·군사 문제나 제도적 통일은 미뤄두고 당장 쉽게 이룰 수 있는 민간교류를 활성화하고 경제협력을 증진시켜야 함, 특히 한반도 통일의 우선순위가 남북경제협력임을 시사(示唆)한다는 제안의 결론이 주를 이룬다(김관호 2014; 전병근 2012; 김옥준 2011; 신중호·김소연 2010; 전재욱·최의현 2000). 하지만 선행연구들의 주장과 같이 양안관계의 모델을 한반도에 그대로 적용하기에는 한계가 적지 않다. 남북한의 경우 정치·군사 분야에서는 대립적인 관계를 유지하고 있으며, 경제 분야에서는 교류·협력 관계는 매우 제한적이며 부분적으로만 기능하는 상황에 놓여 있다. 1988년 한국정부의 ‘7·7선언’과 함께 물꼬가 트이기 시작한 남북한의 경제교류·협력은 정치·군사적 관계에 지나치게 좌우되어 왔다는 점에서 양안의 경제 교류·협력 관계와 차이를 보이고 있다.³⁾ 남북한의 정치·군사적 관

계는 가변성이 높고 변동의 폭을 예상하기 어려우며 간혹 돌발적인 상황까지 발생하는 등 많은 문제점이 발견되었고, 그 결과 지금까지 남북한의 경제 교류·협력은 양안관계와 비교가 되지 않을 정도로 굴곡이 심한 롤러코스터 식으로 진행되고 왔다.

기본적으로 이러한 모순은 교류·협력에 대한 남북한의 목적과 시각의 차이에서 비롯된다. 한국은 교류와 협력을 통해 북한의 변화를 유도한 후 통합을 상정(想定)하고 있는 반면에, 북한은 한국의 그러한 노력을 흡수통일의 일환으로 인식하고 체제보장을 전제로 제한적인 선에서 부분적으로만 교류와 협력을 추진하고 있다. 모든 면에서 한국에 비해 열위에 있으며 그 격차가 매우 크고 내부의 불안정이 심화된 상태에 있는 북한의 입장에서 한국이 흡수통일을 목표로 북한 내부의 변화를 도모한다고 인식하고 있는 한 체제보장이 담보되지 않은 상태에서 안심하고 변화를 도모하기 어려운 것이 현실이다. 무엇보다 북한 정권과 기득권 세력이 자신들의 통치기반을 훼손할 정도로 남북한 교류·협력 관계가 확대되는 것을 원하지 않는다. 한국과의 교류·협력 활성화와 중국식 개혁개방이 분단 상태의 북한에게 경제성장보다는 체제붕괴를 촉진할 가능성이 높다고 판단하기 때문이다.

하지만 대만의 경우 비록 중국에 비해 국력과 국가 규모 면에서 열위에 있지만 체제적인 측면에서 우위에 있기 때문에 시장화의 지속적인 확대를 통해 체제전환을 시도하고 있는 중국과 교류·협력에 훨씬 더 적극적인 태도를 보일 수 있었다. 간단히 말해서 그동안 양안의 교류·협력 관계의 발전은 쌍방이 상대에 의해 흡수통일 될 수 있는 가능성에 대한 우려가 적기 때문에 가능했다. 남북한관계의 발전도 상호 교류·협력의 여파가 곧바로 체제 및 정권의 붕괴로 이어질 수 있다고 우려하고 있는 북한이 한국의 궁극적인 의도를 뻔히 알면서도 유혹을 견디지

3) ‘7·7선언’은 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 발표한 ‘민족 자존과 통일 번영을 위한 대통령 특별선언’이다. 이 선언을 계기로 남북한이 간접적이거나 교역이 시작했기 때문에 남북 교류·협력의 시발점으로 볼 수 있다. 이 선언의 내용은 남북 동포의 상호교류 및 해외동포의 남북 자유

왕래 개방, 이산가족 생사 확인 적극 추진, 남북 교역 문호개방, 비군사 물자에 대한 우방국의 북한 무역 용인, 남북 간의 대결외교 종결, 북한의 대미·일 관계 개선 협 등 6개항을 중심으로 구성되어 있다.

못해 수용할 수 있는 매혹적인 제안을 하고 창의적인 방법으로 접근해야만 가능하다. 남북한 교류·협력의 심화가 체제 및 정권의 붕괴를 야기할 것이라고 우려가 적고 경제적 유인이 충분히 강력하다면 북한의 지도자와 기득권 세력도 행동에 나설 가능성이 높다.

경제교류란 쌍방의 필요를 충족하는 유익한 것이어야만 비로소 성립될 수 있기 때문에, 남북한 경제 교류·협력에서도 그것이 가지는 정치적 성격을 배제하고는 성사되기 어렵다. 북한이 자체의 붕괴 및 한국에 의한 흡수통일에 대한 두려움을 크게 가지고 있는 한 앞으로도 남북한의 경제 교류·협력은 제한적이고 변동성이 클 수밖에 없기 때문에, 정치와 경제를 분리하여 기능주의적으로 접근하는 양안관계 발전 모델을 한반도에 그대로 적용하기에는 한계가 분명하다. 현실적으로 북한이 스스로의 내부 문제, 즉 체제 및 정권의 불안요인을 최우선적으로 고려할 수밖에 없는 상황에서 한국이 북한의 변화를 주도해 나갈 수 있는 직접적 정책대안은 없다고 해도 과언이 아니다. 궁극적으로도 남북한의 경제 교류·협력의 최종 지향점인 정치적 통합을 이루는 과정에서 신(新)기능주의적 성격을 가질 수밖에 없기 때문에 양안관계 발전 모델을 그대로 벤치마킹한 기능주의적 접근방식은 결국 한계가 있을 수밖에 없다.

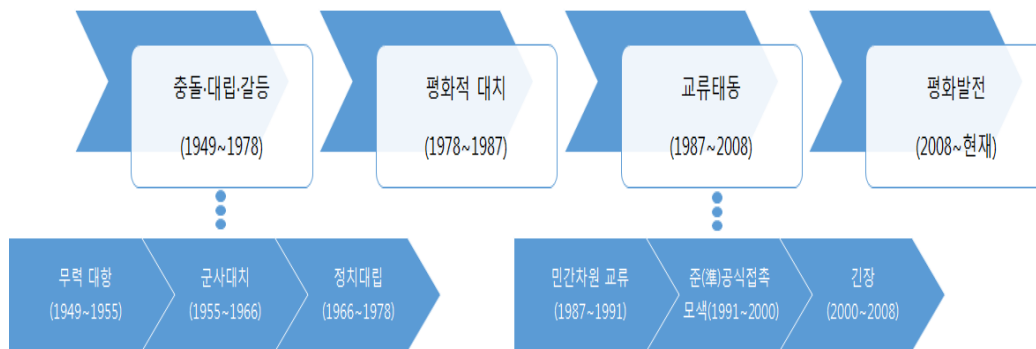
따라서 한국은 양안관계 발전 모델을 한반도에 그대로 적용하는 것이 아니라 양안의 경험을 교훈이나 시사점으로 삼기는 하되, 남북한관계의 현실적인 특수성을 고려하여 양안관계의 모델보다 더 유연하고 실용적인 접근방법을 개발할 필요가 있다. 한국의 대북정책 초점은 남북한의 정치관계 개선을 위해 노력하면서 정치적 통합을 위한 기초를 다지며 동시에 북한이 스스로 변화할 수 있는 자신감을 가질 수 있도록 정치관계의 굴곡에도 불구하고 지속적으로 교류·협력이 가능한 방법을 통해 여건을 개선해 나가는데 맞추어 나갈 필요가 있다. 다시 말해 북한이 체제 및 정권 유지에 위협을 느끼지 않을 수 있는 한도 내에서 직접적인 정면 돌파가 아닌 우회적인 방식으로 협조하며 그 결과로 인해 발생하는 변

화가 자신에게 이익이 된다는 점을 인식케 하여 스스로 개혁개방의 길로 나올 수 있도록 하는 것이 최상의 정책이다. 그렇게 함으로써 궁극적으로 통일로 인한 충격을 줄이고 통일 비용을 낮출 수 있을 것이다.

본 논문은 양안관계 발전 경험을 참고하되 한반도의 특수성을 고려하여 그동안 남북한 관계에 있어서 변수로 작용해온 톨리코스터 같은 정치적인 변화 속에서도 지속적으로 실행이 가능한 우회 전략 수립에 초점을 둔다. 북한의 체제안정의 궁극적 성공을 위한 필요조건은 경제적 안정이다. 하지만 북한이 경제적 여건 개선을 위해 단시일 내에 중국식 개혁개방 노선을 취할 가능성은 크지 않다. 이는 그들의 낙후된 세계관이나 외부세계에 대한 인식부족 때문에서라기보다는 개혁개방이 체제 및 정권의 붕괴를 촉진할 가능성이 높다고 판단하고 있기 때문이다. 북한이 핵무기가 경제개방을 추진하지 않고도 현실적으로 체제를 유지할 수 있는 유일한 대안이라고 믿고 있는 상황에서 북한의 대남 태도와 방식이 바뀔 것이라고 기대하기 어렵다. 최근 중국과의 사드(THAAD) 논란도 결국은 북핵 문제에 진전이 없기 때문에 발생했고, 그 여파로 주변강대국 사이에서 한국이 남북한관계 개선에 능동적으로 대처하기가 더 어려운 환경이 조성되고 있다.⁴⁾ 이러한 상황에서 한국의 선택지가 매우 좁기 때문에, 본 논문은 양안관계의 모델을 참고는 하되, 그 보다 더 유연하고 실용적인 접근방법과 창의적인 우회 전략을 수립하는데 초점을 둔다.

따라서 본 연구의 주요 목적은 기존연구와 마찬가지로 양안 교류·협력의 발전 경험이 남북 교류·협력에 주는 교훈과 시사점을 찾아내고, 그를 바탕으로 현재 교착상태에 빠져있는 남북관계의 정상화와 한반도의 평화 분위기를 정착하고 궁극적으로 평화통일을 이뤄내는데 크게 기여할 수 있는 새로운 대북 접근방법을 도출하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는

4) 'THAAD'는 'Terminal High Altitude Area Defense System'의 약어로 '고고도 미사일 방어체계'로 번역되고 있다.



<그림 1> 양안 관계 변천의 시기구분

먼저 양안관계의 단계적 변화가 이루어진 역사와 현황을 분석하고, 양안관계와 남북관계 변화의 대내외적 요인과 특징을 비교 평가한 후, 출발이 비슷했던 양안관계와 남북관계가 현재 크게 차이를 보이게 된 원인을 밝혀 남북관계의 진전과 한반도의 평화와 통일을 추구해 나가는 과정에서 유용한 시사점을 밝혀낸다. 그 결과를 바탕으로 남북한 교류·협력의 확대와 한반도 평화통일을 추구하는 과정에서 현실적으로 실현 가능한 새로운 접근방법을 도출한다.

본 논문은 기존 연구와 결정적인 차이는 유연함과 실용성에 바탕을 둔 접근방법을 취하고 있다는 점이다. 본 논문은 특히 그동안 남북관계 개선과 한반도 통일을 저해하는 장벽을 직접적으로 제거하는데 한계가 컸던 점을 감안하여 우회할 수 있는 현실적인 방안 모색을 목표로 하고 있다. 그리고 그 방안은 남한과 북한뿐만 아니라 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 이해당사국에게 안정적으로 제공할 수 있는 실질적인 효익(效益)에 대한 청사진을 포함한다. 왜냐하면 남북한관계의 진전과 한반도의 통일은 남북한 쌍방 간 직접적인 관계에만 국한된 문제가 아니라 주변 강대국의 이해관계 교집합 속에서 가능하기 때문이다. 남북한 교류·협력의 발전과 그 결과인 통일 과정에서 미국과 중국의 전략적 이익이 교차되는 지역인 한반도를 둘러싼 국제정치적 변수 역시 매우 중요하다. 결국 한반도 통일은 한반도를 둘러싼 동아시아에 평화적인 체제가 수립되지 않으면 달성하기 매우 어려운 과

제이다. 따라서 이 논문의 궁극적인 목적은 주변의 이해당사국들이 쉽게 수용하고 기꺼이 협조할 수 있는 방안을 제시하는 것이다.

II. 양안관계 변천의 추이와 요인

우선 양안관계의 단계적 변화가 이뤄진 역사와 현황을 분석하고자 한다. 그 분석의 결과는 양안관계와 남북한관계 변화의 대내외적 요인과 특징을 비교·평가하여 현재 교착상태에 빠져있는 남북관계의 정상화와 한반도의 평화 분위기를 정착하고 궁극적으로 평화통일을 이뤄내는데 기여할 수 있는 유용한 교훈 및 시사점을 밝히고 새로운 대북 전략수립과 접근방법을 도출하기 위한 기초로 활용한다. 양안관계의 시기구분에 대해 학자에 따라 구체적인 면에서는 부분적으로 견해가 약간 다른 경우도 있지만, 전반적으로 <그림 1>과 같은 큰 흐름에 대해서는 이론이 없다(전병곤 2012; 신중호·김소연 2010; 한재현 2009).

1. 총돌·대립·갈등의 시기(1949-1978)

1949년 중국공산당이 대륙 본토에 중화인민공화국을 수립하고, 공산당에 패한 국민당이 대만으로 중화민국 정부를 완전히 이전한 이후 1978년 중국이 개혁개방 노선을 채택할 때까지

지 양안의 관계는 ‘충돌과 대립, 갈등의 시기’로 볼 수 있다. 내전에서 패배한 후 대만에 정부를 수립한 국민당 정권은 오직 반공(反共)이념에 입각한 ‘본토회복’을 주장하면서 국민당 주도의 흡수통일을 국가의 기본목표로 설정했다. 중국 대륙의 공산당 정권은 줄곧 ‘무력에 의한 대만해방’을 외치며 대만 상륙을 준비하고 있었는데 한국전쟁이라는 변수와 미국의 중국 통일에 대한 간섭으로 인해 그 목표를 달성하지 못하고 현상유지를 수용하지 않을 수 없었지만 호시탐탐 대만의 흡수통일을 노렸다. 그 결과 양안의 관계는 크고 작은 군사적 충돌을 거치면서 공식 관계가 단절되고 민간교류도 금지된 상태가 오랫동안 지속됐다.

이 시기를 보다 더 세부적으로 구분하면 초기 1949년부터 1955년까지를 ‘무력대항’의 시기로 볼 수 있다. 국민당 정부는 대만을 본토수복을 위한 기지(復興基地)로 간주하고 무력을 통한 본토 수복(反共復國)을 목표로 설정하고, 유일한 정통 중국정부임을 주장해왔다. 반면에 중국 공산당은 국민당 정부를 대륙에서 축출한 후 ‘무력에 의한 대만해방’을 기도했다. 하지만 1950년 한국전쟁이 발발하면서 중국의 무력개입으로 대만의 전략적 가치를 재인식한 미국이 적극적인 대만보호정책을 취한 후 대만은 미국의 대 공산주의 방어선의 중요한 일원이 됐고, 중국에 의한 무력 통일전망은 불투명해졌다. 1954년 대만이 중국과 불과 2km 정도 떨어져 있는 진먼(金門)도에 군(軍)을 증파하면서 양안의 쌍방 간에 포격전이 발생했는데, 미국이 핵무기 사용을 암시하면서 중국에 압력을 가했다.⁵⁾ 1년 뒤인 1955년 쌍방은 포격 중지를 합의했고, 미국은 대만과 공동방위조약을 체결하는 더 적극적인 대만보호정책을 취하게 됐다.

이후 중국의 무력을 통한 대만 해방 정책은 한국전쟁을 거치면서 고착되기 시작한 냉전의 대결구도에서 미국이 중국을 고립·봉쇄시키는 전략을 추진하고 대만문제에 대해 적극적으로

5) 당시는 원폭을 통해 일본의 무조건적 항복이 성립된 지가 얼마 지나지 않았던지라 미국의 핵위협 카드는 매우 막강했다.

개입·간섭함에 따라 중국에 의한 무력 통일은 현실적으로 불가능해졌다. 이에 중국은 표면적으로는 여전히 무력에 의한 대만통일정책을 기본노선으로 내세웠지만 실제로는 미국의 개입을 의식하여 대만통일이라는 명분을 찾기보다는 미국과의 충돌을 회피하려는 실리를 선택했고, 대만과 소강상태를 유지할 수밖에 없었다. 1955년 4월 인도네시아 반둥(Bandung)에서 열린 비동맹회의를 계기로 중국은 미국과의 관계개선을 도모하면서 대만문제의 ‘평화적 해결’을 강조하기도 했다.⁶⁾

1956년부터 1966년까지는 ‘군사대치’ 시기로 볼 수 있다. 불과 3년 동안 소강상태를 유지한 뒤에 중국은 무력으로 대만을 점령하기 위해 1958년 8월 23일부터 10월 5일까지 무려 47일 동안 대륙의 샤먼(廈門)과 마주하고 있는 진먼(金門)도와 마주(媽祖)열도에 대규모 포격을 가했다.⁷⁾ 이 사건은 중국의 대만에 대한 선제타격 가능성에 대한 우려의 문제가 확대되는 계기가 됐다. 당시 1954년 1차위기와는 다르게 양안의 쌍방은 전투기까지 동원됐는데, 후반에 미국의 항공기와 미사일 제공으로 대만 공군이 제공권을 장악하게 되면서, 대만의 2차위기가 진화됐다.⁸⁾

6) 반둥회의(Bandung Conference)는 1955년 4월 18~24일 인도네시아 반둥에서 인도네시아, 버마(지금의 미얀마), 실론(지금의 스리랑카), 인도, 파키스탄, 중국, 이집트, 가나, 유고슬라비아 등 29개국 정상 및 대표단이 모여 개최한 미국과 소련 양 진영 어느 쪽에도 포함되지 않고 독자 노선을 걸겠다고 천명한 제3세계 국가들의 회의체로 ‘아시아-아프리카 정상회의(Asian-African Conference 또는 Afro-Asian Conference)’라고도 한다. 당시 회의에서 인종·민족·국가 간 평등과 열강에 휘둘리지 않는 안보협력 등을 담은 10개항의 ‘반둥선언’을 채택했고, 이후 참여 국가들은 ‘비동맹그룹’으로 불렸다.

7) 이후 양안문제가 불거져 나올 때마다 약방의 감초처럼 중국의 선제타격 가능성에 대한 우려의 문제가 제기됐다.

8) 하지만 그 후 중국의 공격 횟수가 점차 줄어들었지만 간헐적으로 포격이 발생했고, 1979년 1월 1일에 중국과 미국의 국교 수립과 함께 비로소 포격이 완전히 멈췄다. 1979년 이후에도 2008년 중국과 대만이 상대방 영토에 상주하는

1966년부터 1978년까지는 ‘정치대립’ 시기로 볼 수 있다. 중국은 1966년 문화대혁명의 영향으로 내부문제에 전력하는 한편 1958년 전투과정에서 군사력의 열세를 실감하고 군사적인 면보다 정치에 더욱 치중하며 가능한 정면대결을 피하자는 방침을 세우고 외교투쟁을 집중적으로 전개했다. 반면에 대만은 문화대혁명의 혼란이 심화되어 중국이 스스로 붕괴되기를 기다리며 관망하는 태도를 취했다. 이 와중에 중국은 대만에 대한 무력통일 방침은 유지하되 평화적 수단을 통해 국민당 정부와 협상을 시도하면서 동시에 외교적 수단을 통해 대만의 국제적 고립을 추구하기도 했다.

1970년대 초부터 국제 정세의 변화로 중국의 국제적 지위가 향상되면서 대만을 국제무대에서 고립시키기 위한 중국의 외교적 노력은 더욱 가시화됐다. 1969년 발생한 중·소(中蘇) 분쟁과 1970~1971년 미·중 데탕트 외교 분위기는 전후 아시아질서를 규정해 온 미·중 냉전구도를 타파하는 동인이 됐다.⁹⁾ 이에 따른 미·중 관계개선과 함께 1971년 UN 총회의 결의로 UN 창설 멤버 중 하나로 5대 상임이국이었던 대만의 중화민국은 중국 대표 자격을 박탈당함과 동시에 안전보장이사회 상임이사국 지위를 잃었고 대륙의 중화인민공화국이 대신 그 자리를 차지하게 됐다. 이에 반발한 대만은 ‘중국공산당과 양립할 수 없다’(漢賊不兩立)고 선언하면서 UN을 탈퇴했다. 1972년 미·중 양국 정상이 ‘상하이커뮤니케’(Shanghai Communiqué) 공동성명을 발표함으로써 대륙의 중화인민공화국이 중국을 대표하는 합법정부라는 점이 국제적으로 인정받게 됐다.¹⁰⁾ 이후

대표사무소를 설치하기 전까지 중국이 매년 한 차례씩 대륙의 진면도에 대한 실탄 포격훈련은 계속했다.

9) 당시 중국은 내부적으로 문화대혁명이라는 정치적 혼란과 외부적으로 소련과의 이념적, 군사적 대립으로 인한 내우외환의 상태를 극복하기 위해, 즉 대소련반과권주의 노선에 입각하여 미국과 적대관계 해소 정책을 시도했다고 볼 수 있다. 그리고 1972년 중국을 방문한 미국대통령 닉슨(Richard Nixon)은 대만이 ‘중국의 일부’(中國的一部分)라는 중국의 입장에 이의를 주장하지 않을 것과 대만에서의 미군철수가 미국의 최종목표임을 인정했다.

10) 현재 대만의 중화민국은 국가가 아니라 일개

중국은 ‘하나의 중국 원칙’(一個中國原則)을 고수하면서 대만이 중국의 일부임을 강변하며 중국과 국교를 맺고 있는 국가들에게 대만과 단교할 것을 요구함에 따라, 극히 일부 국가들을 제외하고 대만과 단교를 선언하게 되어 국제사회에서 입지가 극도로 위축된 대만은 외교적으로 고립되어 갔다.¹¹⁾ 이러한 일련의 사건들을 계기로 국민당정부가 중국의 합법적 대표라는 국제적 승인은 점차 사라졌고, 대만의 국제사회에서 지위 및 영향력도 위축됐다.

이 시기 양안관계 변화의 양상은 국공내전(國共內戰)을 통한 직접적인 군사적 충돌뿐만 아니라 미국과 소련의 양대 진영이 지배하는 냉전 구조(structure)의 필연적인 결과라고 요약할 수 있다. 1949년 중국은 신(新)중국 수립과 더불어 소련 일변도의 정책을 선언하고 국내외 정책에서 소련을 추종하면서 미국과 적대적 대립관계를 형성하게 됐고, 대만문제에 대해서도 참여하게 대립했다.¹²⁾ 특히 한국전쟁을 계기로 미·중

지역의 이름으로 각종 국제기구에 가입, 참여할 수밖에 없는데, 종종 명칭 때문에 중국과 정치문제가 되기도 한다. 대만의 공식명칭은 중화민국(中華民國, Republic of China)이다. 1971년 이후 국제사회에서 널리 통용되는 명칭은 여러 가지인데, WTO, APEC, IOC와 FIFA 등 스포츠 국제기구에서는 ‘Chinese Taipei’, ADB에서는 ‘Taipei, China’라고 쓰며 지역의 자격으로 참가하고 있다. 일반적으로는 단순히 ‘Taiwan’으로 표기한다.

11) ‘하나의 중국’(一個中國) 원칙은 중국 대륙과 홍콩, 마카오, 타이완은 나눌 수 없는 하나이고 따라서 합법적인 중국 정부는 오직 하나라는 원칙 또는 이데올로기이다. 중화인민공화국이 대외적으로 자국과 외교적 관계를 맺는 나라들에 하나의 중국 원칙을 수용할 것을 강력히 요구함에 따라, 현재 24개국만이 대만의 중화민국을 외교적으로 승인하고 있다. 공식적으로 중화민국은 중화인민공화국의 불법성을 고수하고 여전히 중화민국이 중국을 대표하는 유일한 합법 정부라는 입장이지만, 1971년 UN 내에서 중국 대표로서 지위를 잃은 뒤부터 외교력의 차이가 커져 적극적으로 주장하지 못하고 있다. 한편 하나의 중국이라는 원칙은 중국 내 소수민족과도 연관되기도 한다. 중국공산당은 하나의 중국 원칙을 내세워 티베트, 위구르와 같이 중화인민공화국으로부터 분리 독립을 원하는 일부 지방의 요구를 일축하고 있다.

12) “대만문제를 둘러싸고 중국에게 미국은 통일을 방해하는 외부세력으로 인식됐다. 반면, 미국

관계는 악화됐다. 따라서 당시 미·중 대결관계는 국제적 차원에서 냉전적 대결구도의 산물이었기 때문에 냉전 양극 체제가 계속 견지되는 한 양안관계의 근본적 개선을 기대하기 어려운 상황이었다. 반면에 1960년대 말부터 1970년대 이후 냉전 양극 체제가 다극 체제로 전환되면서 미·소 간의 긴장이 완화되고, 같은 진영의 중국과 소련이 갈등함에 따라 양안관계는 획기적으로 전환됐다. 이러한 결과는 양안관계가 전적으로 대륙과 대만의 손에 달린 문제가 아니라는 결정적 증거이다. 또한 냉전의 세계체제에서 어느 한쪽이 다른 한쪽을 흡수하는 통일을 목표로 체제 경쟁을 하는 국민당과 중국공산당 간의 직접적인 충돌을 경험한 양안의 대결적 관계는 회피할 수 없었다. 국민당 정부와 공산당 정부가 동일하게 통일의 대상에 대한 고려 없이 흡수하려는 목표만 고수하며 상대방의 변화만을 요구했기 때문에 어느 쪽도 그 요구에 응할 수 없었다. 이러한 결과는 남북한관계 발전에 중요한 두 가지 시사점을 제공한다. 하나는 남북한관계도 이 시기 양안관계와 마찬가지로 쌍방 간 직접적인 관계에만 국한된 문제가 아니라 주변 강대국의 이해관계 교집합 속에서 형성될 수밖에 없기 때문에 주변국의 입장을 관찰하고 대응방안을 강구해야 한다는 점이다. 다른 하나는 이 당시 양안관계와 마찬가지로 남북한이 흡수통일만을 목표로 할 경우 적대적 관계를 청산하고 관계를 개선할 수 없다는 점이다.

2. 평화적 대처의 시기(1978~1987)

중국과 대만에서도 통일정책과 주요한 외교 정책 변화는 국내정치의 권력구조의 변화에 따라 변화된 정책노선과 밀접하게 연계되어 있다. 중국에서는 마오쩌둥(毛澤東) 사후인 1978년 덩샤오핑(鄧小平)을 비롯한 개혁 성향의 새로운 공산당 지도부가 등장하여 개혁개방(改革開放) 정책을 수립함에 따라 미국과의 관계개선도 예상

에게 중국은 소련과 더불어 미국과 서구의 문명을 위협하는 침략적인 공산주의 국가였다”(서진영 2006, 158).

보다 앞당겨졌다. 당시 중국의 대외개방 정책 결정은 경제적 요인과 정치적인 요인이 동시에 작용했다. 중국은 기존의 폐쇄적이고 비효율적인 경제정책으로 중국 경제를 더 이상 발전시킬 수 없다고 판단하고 경제성장을 위해서는 미국 등 서방국가의 도움이 필요하다는 것을 절감하여, 이들 국가와의 관계 개선을 모색하기 위해 대외개방 정책을 채택하게 됐다.¹³⁾

이러한 중국의 태도변화는 냉전 상황에서 소련을 억제하고 압박할 목적으로 소련과 분쟁 중인 중국과 관계 개선을 모색하고 있던 미국에게 절호의 기회가 됐다.¹⁴⁾ 미국이 대(對)소련 전략의 필요성과 국제현실에 대한 인정 등의 이유로 중국이 요구한 대만과의 단교, 상호방위조약 폐기, 대만 주둔 미군 철수를 받아들여 미·중 수교가 체결됐다. 이 과정에서 대만은 대체를 역전시킬 방법이 없었고 냉엄한 국제현실을 받아들여야만 했다. 하지만 대만은 미국의 ‘대만관계법’(Taiwan Relations Act)으로 어느 정도 안전을 보장받은 셈이고, 눈부신 경제성장으로 국제사회에서 자신의 위치를 일정 부분 확보하기도 했다.¹⁵⁾

13) 개혁개방 이전 중국의 대외무역이 전체 경제에서 차지하는 비중은 매우 미미했다. 무역 상대국은 대부분 공산주의 국가들이었고, 중국 경제에서 대외무역 의존도는 약 10%정도에 머물렀다. 왜냐하면 중국의 사회주의 계획경제가 기본적으로 외국 자본을 끌어 들이지 않는 자력갱생 체제였기 때문이다. 중국은 당시 개방된 국가들이 자유로운 시장 기구를 통해 자기 나라가 가지고 있는 자원과 기술을 효율적으로 활용하며 치열한 무역 경쟁을 벌이고 있던 국제시장에서 살아남기 힘든 형편이었다.

14) 중국은 1969년 소련과 국경분쟁으로 전쟁 일보직전까지 갔고, 소련의 위협을 절실히 느껴 고립상태에서 벗어나기 위해 이미 오래 전부터 미국과 관계개선을 추진했다. 미국도 1971년부터 중국과 비밀리에 직접적인 접촉을 시작했다. 마오쩌둥(毛澤東)이 사망한 후 1978년 다시 복권되어 실권을 장악한 덩샤오핑(鄧小平) 역시 소련의 확장에 불안을 느꼈고, 특히 베트남과의 관계가 악화되면서 미국에 대해 보다 온화한 입장을 취하게 됐으며 결국 미국과 국교를 정상화하게 된다.

15) ‘대만관계법’은 미국의 국내법으로 미국과 중국이 1979년 1월 1일 수교하면서 대만과의 공동방위 조약이 폐기되고 대만주둔 미군이 철

미국과 수교를 기점으로 중국은 ‘평화통일’(和平統一)을 기치로 내세우며 그간의 무력에 의한 대만 통일정책을 평화적 수단에 의한 통일정책으로 공식적으로 전환하고, 양안관계도 교류와 협력을 모색하는 방식으로 수정했다. 1979년 중국은 대만에 통상(通商), 통우(通郵), 통항(通航)을 내용으로 하는 ‘3통(三通)정책’과 경제, 문화, 체육, 과학·기술 분야의 교류를 의미하는 4류(四流)정책을 제의했다.¹⁶⁾ 1981년 대만의 자본주의 및 군대유지 등 고도의 자치권을 부여하는 내용을 담은 평화통일 9개 방안을 천명했다. 또한 1982년 중국의 신(新)헌법에 ‘특별행정구’(特別行政區) 설치 조항을 신설하고, ‘일국양제’(一國兩制) 방식의 통일방침을 제시하면서 통일 후에도 대만에 중국의 체제를 강요하지 않으며 자본주의 체제의 유지를 인정한다는 입장을 천명했다.¹⁷⁾ 이 과정에서 중국은 그동안 고압적으로 구사하던 ‘대만해방’이라는 용어를 사용하지 않았고, 양안 간 실질적 군사충돌도 발생하지 않았다.

반면 미·중 수교로 미국과 공식적으로 국교가 단절되어 외교적으로 고립된 대만은 1980년 중국 정부의 ‘평화통일, 일국양제’의 원칙에 입각한 평화공세에 대해 평화를 위장한 통일전선 전술 음모의 일환으로 인식하고, 무력을 통한 본

수하게 되자 이를 대체하기 위해 같은 해 6월 22일 미국 의회에 의해 제정됐다. 이 법은 대만에 대한 안전 보장조항을 담고 있으며 필요에 따라 대만에 미국의 병력을 투입하도록 허용하고 있으며, 주요 내용은 대만 평화유지 및 이를 위한 미국의 방위물자 제공, 미국의 이익 수호를 위한 대응력 유지 등이다. 미국은 부득이 외교관계를 끊기는 했지만 대만의 안전은 확보해준 셈이다. 이후 계속해서 대만관계법은 미국이 대만에 무기를 조달하고 대만해협에서 위기가 발생할 경우 개입할 수 있는 근거를 마련해주고 있기 때문에 미·중 양국 간의 꺼지지 않는 불씨의 구실을 하고 있다.

16) 참조. 全國人民代表大會常務委員會, 「告臺灣同胞書」, 1979年 1月 1日.

17) ‘일국양제’는 중화인민공화국의 제도로, 1980년대 초반 덩샤오핑이 제안한 중국의 통일정책이다. 중국의 정치체제인 사회주의체제 안에서 사회주의와 자본주의 경제체제가 조건부 공존하는 ‘한 국가 두 체제’의 통치원칙 또는 정치제도이다.

토수복(反共復國)을 목표로 하는 ‘삼민주의 중국 통일’(三民主義 統一中國)을 주장하면서 정치적으로 대륙의 공산당 정부에 대해 ‘접촉, 대화, 타협을 하지 않는다’(不接觸, 不談判, 不妥協)는 ‘3불정책’(三不政策)을 선언하고, 중국이 공산주의 및 무력사용을 포기할 것을 요구했다.¹⁸⁾ 하지만 대만 정부도 중국의 변화 노력에 반응하여 1985년 직접통상 금지, 직접협상 금지, 간접무역 불간섭을 내용으로 하는 ‘대륙교역3원칙’(大陸交易三原則)을 마련하여 중국과의 간접무역을 인정했다. 대만 정부의 이러한 변화는 중국의 개혁개방 이후 국제정치적 역량에서 중국공산당 정권의 성장이라는 현실을 직시하게 된 결과이다.

정리해서 말하면 이 시기의 양안관계는 ‘중국 주도의 평화대치’를 특징으로 하고 있다. 주목할 점은 중국이 구상한 새로운 통일 방식인 ‘일국양제’가 덩샤오핑 체제의 출범이후 대내외적 정책 변화 및 국제정세 변화의 복합적인 영향아래 형성됐다는 사실이다. 이러한 변화는 무엇보다도 1978년 중국이 개혁개방을 하면서 국가지도부의 대만에 대한 변화된 인식과 입장이 영향을 미쳤다. 그렇다고 냉전의 세계체제에서 최전선의 하나에 해당하는 양안의 관계는 중국과 대만의 자체적인 노력만으로 개선되었다고 보기는 어렵다. 다시 말해 양안관계는 중국과 대만 자신 또는/그리고 상대방 정책노선 및 접근방법의 변화와 함께 세계 및 주변의 국제정세의 변화의 영향을 받으며 진화하고 있다. 특히 중국과 대만의 양안관계가 중국과 대만의 양안정책 뿐만 아니라 미국의 양안 정책에 의해서도 영향을 받으며 변화해왔다는 사실을 주목해야 한다. 따라서 남북한 관계에 있어서도 한국은 세계질서의 변화와 동아시아 역내의 주변 이해당사국들의 동태를 면밀하게 파악하고 대응해야 한다. 양안관계와 마찬가지로 남북한관계도 쌍방 간 직접적인 관계에만 국한된 문제가 아니기 때문이다.

18) 자유, 민주, 군부의 신중국 건설을 강조하는 삼민주의에 의한 통일방안은 사실상 국민당 주도의 흡수 통합 방안이다.

3. 교류대동의 시기(1987~2008)

1987년부터 양안관계는 과거에는 예상할 수 없었던 양상으로 전개됐다. 처음으로 대만의 주도로 민간차원의 교류와 협력이 가능해지고 증가했는데, 초기에는 주로 인적교류의 형식을 빌어서 시작하다가 점차 무역과 투자의 물적교류의 형식으로 진화했다. 1987년부터 2008년까지 인적·물적 교류와 협력이 처음으로 활성화되기 시작했기 때문에 전체적으로 ‘교류대동의 시기’로 볼 수 있는데, 다시 세분하면 ‘민간차원 교류 시기(1987~1991)’, ‘준(準)공식접촉 시기(1991~2000)’, ‘긴장 시기(2000~2008)’로 나눌 수 있다.

초기의 양안 간 민간차원의 교류와 협력은 그 이전과 반대로 중국이 아니라 대만의 주도로 가능했다. 1987년 단절과 고립의 상태에 있던 대만은 폐쇄적인 대륙정책이 한계에 부딪치자 대만인의 대륙 내 친척 방문을 허용하는 ‘탐친법’(探親法)을 제정하면서 인적교류를 시작으로 다각적인 교류를 추진하는 대(對)대륙개방정책을 공식적으로 실시하기 시작했다. 1988년 본성인(本省人)출신 최초로 총통을 이어받은 리덩후이(李登輝)가 이끄는 국민당은 ‘신대륙정책’(新大陸政策)을 채택하여 대(對)중국 정책의 목표는 대륙의 민심 쟁취이고 최종목표는 중국 통일 건설이라고 표명했고, 중국공산당은 국민당과 협상에 의한 신헌법 제정과 연합정부 구성을 제의했다. 동시에 중국의 대만 기업 우대정책을 실시하면서 양안 간 경제교류가 크게 확대됐다. 이후 한 동안 민간차원 교류와 협력을 제한할 수 있는 크고 작은 사건들이 발생했음에도 불구하고 양안 간 교류 자체가 중단되거나 크게 축소되지는 않았다.¹⁹⁾

19) 대표적인 사건이 1989년 발생한 천안문사태이다. 당시 중국은 배후에 대만 당국이 개입되어 있음을 주장하며 관련자를 색출·처형하기도 했다. 이러한 중국의 태도에 대해 대만 정부는 중국의 무력진압을 공식 규탄하면서 진군에 비상령을 내리는 등 경계심을 보였다. 이로 인해 양안 간 진전되어 온 관계개선은 상당부분

1990년대에 들어서면서 대만 정부의 적극적인 대륙정책에 힘입어 양안 간 교류와 협력이 더욱 확대되어 민간차원을 넘어 준(準)공식적인 접촉을 통해 제도화되기 시작하는 수준으로까지 발전하기 시작했다. 1990년 말 대만은 대(對)중국 교류와 관련된 업무 처리를 목적으로 정부와 민간기업이 공동출자하여 ‘해협교류기금회’(海峽交流基金會)를 설립하고, 1991년 초 한 달 동안 대표단을 처음으로 중국에 파견했다. 이 기구는 양안 간 인적·물적교류가 급증함에 따라 대(對)중국 공식접촉기구의 설립 필요성이 대두하자 정부차원에서는 3불정책을 고수하면서도 실질적으로는 정부기구의 역할을 수행할 수 있도록 설립한 재단법인이다. 1991년 말 중국은 대만의 해협교류기금회에 상응한 ‘해협양안관계협회’(海峽兩岸關係協會)를 설립했다.

이후 중국과 대만은 양안 간 중재기구로 설립된 이들 두 비(非)관방 교류단체를 내세워 사실상 관방 대화를 시작하여 1993년 초까지 예비회담을 3회 개최했다.²⁰⁾ 1992년 2차 예비회담에서는 ‘92공동인식’(九二共識, 92 Consensus)이라고 하여 양안협상 원칙을 내놓았는데, 양측 모두 ‘하나의 중국’을 인정하되 국가 명칭은 각자 해석에 따라 사용하기로(一個中國各者表述) 합의했다.²¹⁾ 1993년 대륙의 해

후퇴할 것이라는 전망이 지배적이었으나, 대만은 정부 대변인을 통해 대(對)대륙교류정책을 계속 추진할 것이라고 발표했고 이후에도 양안의 인적·물적교류는 계속 확대됐다.

20) 이후 중국의 해협양안관계협회는 양안관계 사무 처리 시 국무원 대만사무관공실(臺灣事務辦公室)의 지도와 감독을 받았으며, 또한 국무원 대만사무관공실로부터 권한을 위임받아 대만의 해협교류기금회 등 대만 유관단체와 협정을 체결했다. 두 기관은 공식적으로 비(非)관방 형식의 기구임을 강조했으나, 실질적으로 반관반민(半官半民)의 기구로서 ‘하나의 중국’ 원칙에 따라 중국 또는 대만을 별도의 국가로 인정하지 않고 각각의 정부를 대표하는 기구가 따로 존재할 수 없기 때문에 설립됐다.

21) 1992년 11월 16일 홍콩에서 중국의 해협양안관계협회와 대만의 해협교류기금회가 2차 예비회담 과정에서 대륙의 공산당과 대만의 국민당은 ‘하나의 중국’ 문제에 대해 각자 구두 방식으로 표현한다(雙方各自以口頭方式表達堅持一個中國的立場)고 합의했다. 반관반민(半官

협양안관계협회의 왕다오한(王道涵) 회장과 대만의 해협교류기금회의 구진푸(辜振甫) 회장 간에 일명 ‘왕고회담’(王辜會談)이라는 44년 만에 첫 고위간담 회담을 싱가포르에서 개최하고 초보적인 협력 내용을 담은 4개 분야의 협정에 서명하고 회담의 정례화를 합의했다. 하지만 양안관계가 얼어붙으면서 5년 만인 1998년 상하이에서 2차 왕고회담이 열린 뒤, 1999년 대만에서 3차 회담이 진행될 예정이었으나 같은 해 리덩후이(李登輝) 대만 총통의 ‘양국론’(兩國論) 천명으로 무산됐고 이후 회담이 중단됐다. 당시에는 실질적은 경제협력 합의보다는 양안 간 접촉 자체에 큰 의미가 부여됐으나 회담은 그마저도 주권 문제 등으로 중단과 재개를 반복하면서 우여곡절을 겪었다.

어쨌든 중국과 대만 쌍방은 모두 1990년대 이후 각자의 필요에 의해 ‘안정된 양안관계’를 희망했으며, 1995년까지 점진적인 화해와 교류를 모색했다고 볼 수 있다. 하지만 1995년 이후 양안관계는 주로 대만의 적극적인 외교공세를 펼치고 국내의 정치적 요인에 따라 냉온탕을 오가는 불안정한 모습을 보이기 시작했다. 1995년 6월 리덩후이 대만 총통이 중국의 반대에도 불구하고 미국 방문을 감행한 것을 계기로 중국은 무력위협까지 동원하여, 대만에 대해서 강경자세로 선화함에 따라 양안관계는 급속히 악화됐다.²²⁾ 1996년 3월 대만 역사상 첫 민선총통선거가 열리는 기간에 중국은 대만해협 등에서 군사훈련을 실시하면서 압박했음에도 불구하고, 리덩후이 총통이 크게 압승했다.

리덩후이 총통이 최초로 국민에 의해 직접 선출되어 민주적 정통성을 확보한 것을 기반으로 하여 최초의 대만 본성인(本省人) 출신 총통답게 대(對)중국 정책과 대외정책에 있어서 자신

半民) 성격의 양측 기구가 양안관계 발전을 위해 도출한 합의이지만 중국은 이를 양안문제에 있어서 기본 원칙으로 삼고 있다. 대만의 국민당은 이를 현실적인 방안으로 받아들이고 있지만, 대만의 민진당은 ‘92공통인식’ 자체를 부정하고 있다.

22) 1995년 7월과 8월, 1996년 3월 중국은 대만 근해에서 미사일 발사훈련을 실시했고, 1995년 8월에 장쩌민 중국 국가주석은 대만에 대해 무력사용을 포기하지 않겠다고 천명했다.

감 있는 태도로 자신의 색깔을 드러내면서 양안관계는 급속히 악화됐다. 리덩후이 총통은 재당선 이전과 이후를 포함한 총 집권기간에 총 6차례(1991, 1992, 1994, 1997, 1999, 2000) 개헌을 했는데, 그 궁극적인 목적은 대만지역 주민의 참정권 등 기본권의 실현, 즉 ‘민주화’였다. 하지만 그 과정에서 ‘중화민국’의 주권 범위를 ‘자유지역’인 대만으로 국한시켜 결국은 민주화와 동시에 ‘중화민국의 대만화’라는 결과를 가져왔다. 특히 1999년 리덩후이 총통이 양안관계를 특수한 국가 대 국가의 관계로 보는 ‘양국론’(兩國論)을 제기해 사실상 독립을 천명하고 이에 대응하여 중국은 다시 무력사용 불포기 입장을 재천명하는 등 상황은 더욱 악화됐다.

이러한 결과는 동구권의 맹주 소련의 붕괴와 냉전 체제의 해체 등 일련의 국제 정세의 변화에 따라 경제력이 증시되는 신(新)국제질서의 등장과 대만의 경제성장이 국제사회에서 인정받게 되어 대중 정책의 변화를 요구하기에 이르렀기 때문이다. 또한 대만 내부에서의 민주화의 가속화로 양안관계의 새로운 성립을 시도하게 됐으며 대만은 상호 간 문화교류를 통해 중국문화의 정통성과 주도권 경쟁에서 주체의 위치를 확립할 필요가 가중됐기 때문이다.

대만에서 리덩후이의 뒤를 이어 취임한 천수이벤(陳水扁) 총통이 집권한 2000년부터 2008년까지는 양안관계의 긴장이 연속된 시기라고 볼 수 있다.²³⁾ 우선 2000년 천수이벤 민진당(民進黨) 후보의 집권 이후 대만의 독립 시도를 구실로 중국이 군비를 증강하자 미국이 대만을 방어하겠다는 의사를 표명하고, 대만에 무기를 판매하는 등 안보적인 긴장관계가 지속됐다. 특히 2002년 천수이벤 총통이 ‘대만해협을 사이에 두고 한쪽에 한나라씩 존재한다’라는 의미의 ‘일변일국론’(一邊一國論)을 발표했는데, 이는 중국의 ‘일국양제론’(一國兩制論)에 대항하는 것으로 대

23) 리덩후이는 2000년 총통 선거 당시 국민당 소속이었으면서도 민진당 후보인 천수이벤을 지원했다는 비난을 받은 끝에 결국 국민당을 탈당해 대만 독립노선을 추구하는 친여성향의 대만단결연맹을 창당, 대만독립을 위해 천수이벤을 적극 지지했었다.

만과 중국은 각각 독립된 국가임을 의미하고 있다. 이에 맞서 2005년 중국은 대만이 독립을 감행할 때 무력 사용을 법률화하는 ‘반분열국가법’(反分裂國家法)을 제정하여 대만에 대한 비평화적 수단의 사용을 공식적으로 천명했다. 이후 양안 관계는 긴장과 이완이 반복되며 교착 상태에 빠졌다.

대만 역사에서 2000년 천수이볜 민진당(民進黨) 후보의 총통 당선 역시 국민당(國民黨)의 반세기 집권을 종식하고 평화적인 여야 정권 교체를 실현했다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 동시에 집권 8년 동안 사회문화, 언어, 역사교육 등 다양한 분야에서 대만화(臺灣化) 정책을 적극적으로 추진한 것은 미·중 수교로 인해 국제사회에서 국가로 인정받지 못하는 비정상국가로 전락한 대만에서 민족주의를 고취시키는 결과를 초래했고, 대만의 정체성에도 큰 영향을 주었다. 그 결과 대만 주민의 정체성이 점차 ‘중국인’에서 ‘대만인’으로 변화되는 현상은 중국을 자극하기에 충분했다.

지금까지 검토한 바와 같이, 그동안 양안관계의 대립과 협력 또는 긴장과 이완의 반복적인 교차는 주로 해당 시기마다 새롭게 등장한 양측 최고 지도부의 입장 및 태도에 따라 변화되어온 측면이 강하다. 중국은 대만이 자국의 핵심이익이라고 인식하고 있기 때문에 리덩후이의 ‘양국론’이나 천수이볜의 ‘대만독립론’ 발언 등 대만의 독립과 관련된 문제에 대해 무력으로 대처하겠다고 위협하며 매우 강경한 입장과 태도를 보이는 경향이 있다. 천수이볜 총통 집권 8년 동안에도 중국은 대만과의 관계에 있어 시기적으로 다소 유화적인 태도를 보인 때도 간혹 있었지만 기본적으로 강성기조를 유지했다.

다만 2005년 중국의 후진타오(胡錦濤) 국가주석은 대(對)대만 독트린이라고 할 수 있는 4개 포인트인 ‘후4점’(胡四點)을 제시하는 등 양안관계에 대해 보다 유연한 입장을 취하기도 했다.²⁴⁾ 그리고 중국은 대만 내 독립반대 세력과

상호 방문 등을 통한 공식 교류를 추진하면서, 대만 내 독립추진 세력을 견제하기 위해 노력을 기울였다.²⁵⁾ 대만 또한 긴장관계 속에서도 2001년 대만의 진먼(金門)·마주(馬祖)도와 대륙의 푸젠(福建)성 간 통상(通商), 통항(通航), 통신(通郵)을 허용하는 ‘소3통’(小三通)을 하는 등 경제 분야를 중심으로 교류를 지속해 나갔다.

돌이켜보면 천수이볜 집권기간 동안 중국과 대만은 전반적으로 상호 절제된 자세를 견지했다고 평가할 수 있다. 직접적으로 양안관계의 긴장을 초래한 천수이볜마저도 법리적 대만독립이나 대만독립의 실질화 등 중국이 감내할 수 없는 조치를 취하지는 않았다. 무엇보다도 더 주목할 점은 양안관계가 심각한 대립 또는 긴장 상태에도 빠졌을 때조차도 경제분야 등에서 중국의 대륙과 대만은 꾸준히 협력해왔다는 사실이다.

1978년부터 2008년까지의 시기를 전체적으로 보면 중국과 대만 모두 쌍방에 대한 인식의 상당한 변화가 있었다. 이전까지 줄곧 대만문제 해결을 국내문제 차원에서 인식했던 중국공산당 정부는 개혁개방 이후 양안관계의 해결이 평화적이고 점진적인 방식에 의해 이뤄져야 한다고 강조하면서 많은 태도의 변화를 보이기 시작했다. 하지만 대만 정부가 하나의 중국이라는 원칙을 준수하고 양안문제의 해결을 중국내부의 민족적인 문제로 받아들여져야 한다는 전제 조건을 충족해야 한다고 인식에는 변함이 없었다. 대만의 경우, 1980년대 민주화로 이뤄진 정치적인 구조개편과 사회적인 다원화의 결과로 정치권 내부의 중국에 대한 인식의 분화가 발생했고 중국에 대한 태도의 경직성이 이전보다 상대적으로 크게 완화되어 현실을 인정하는 방향으로 전환됐다. 그렇다고 해서 중국 통일에 대한 근본적인 인식이 변한 것은 아니다. 중국의 통일을 위

로 한 방침은 절대 바꿀 수 없고, 대만 독립 반대는 절대 타협할 수 없다는 4개 원칙이다.

25) 2005년 중국을 방문하여 후진타오 중국 국가주석과 양안 분단 후 처음으로 국공(國共)회담을 열어 화해의 돌파구를 마련한 대표적 친중(親中)성향의 인물인 렌잔(連戰) 당시 국민당 주석이 대표적이다.

24) ‘후4점’(胡四點)은 ‘하나의 중국’ 원칙은 절대 흔들릴 수 없고, 평화통일 쟁취 노력을 절대 포기할 수 없으며, 대만 인민의 희망에 따르기

한 무력사용 포기에도 불구하고 대만의 입장에서 자신들의 정치적 지위와 안보가 보장되지 않는 상황에서 중국이 제기하는 통일협상에 응할 수 없었다. 대만은 무력사용의 포기과 독립 자주적인 정치적 실체를 인정하는 동시에 중국 공산당이 정치적 민주화, 경제적 자유화, 사회적 다원화에 전력을 다하지 않는 한 중국의 통일 문제를 구체적으로 논의할 수 없다는 입장을 보였다.

이와 같이 양안의 정치적 문제는 중국과 대만이 대립하는 가운데 어느 일방도 해결 능력을 가지고 있지 못하고 있다는 한계에 주목해야 한다. 또한 양안관계에는 미국 등 국제적 요인이 절대적인 영향을 주고 있기 때문에 중국이나 대만 단독으로 통일 또는 독립을 시도하는 것은 거의 불가능하다. 이 시기에 들어선 이후 비록 양안관계가 파국으로 치달을 수 있는 군사적 충돌이나 전쟁 가능성은 거의 없어졌다고 하더라도 어느 일방도 갑작스러운 현상 변경을 시도할 능력이 부족한 것이 현실이다. 정치적인 근본문제에 대한 해결이 없이 민간차원의 교류·협력을 강화하는 기능주의적 접근방식은 대내외 정치적 변화에 따라 영향을 받아 굴곡이 심한 변동을 겪을 가능성이 높다는 한계는 남북한관계에도 중요한 시사점을 제공한다.

4. 대(大)교류 및 평화발전의 시기 (2008~)

2008년 5월 대만에 국민당의 마잉지우(馬英九) 총통이 집권하면서 양안관계는 크게 개선되기 시작했기 때문에 이후 현재까지 대(大)교류가 진행된 평화발전의 시기라고 볼 수 있다. 마잉지우 총통이 취임직후 통일하지 않고(不統), 독립하지 않고(不獨), 무력을 행사하지 않는다(不武)는 신3불(新三不)정책을 양안정책의 기조로 천명하고 통상(通商), 통항(通航), 통우(通郵)을 일컫는 3통(通)의 전면적 실현 등 중국과 관계를 개선하겠다는 의지를 피력했다. 이에 중국도 대만과의 협력체제 구축을 위해 대화 창구를 재개

하고, 정책결정기구를 개편하는 등 적극 호응했다.

양안 간 협정 창구 역할을 담당했던 중국 대륙의 해협양안관계협회와 대만의 해협교류기금회의 회담이 10년만인 2008년 재개됐다. 1993년 두 협회 회장의 성을 따 ‘왕고회담’(王辜會談)이라고 불렀는데 10년 사이에 두 회장이 이미 숨졌고, 2008년 회담이 재개된 이후 ‘양안회담’이라고 호칭한다. 중국과 대만은 양안관계를 담당하는 국가기관으로 각각 국무원 대만판공실과 행정원 대륙위원회를 두고 있는데, 해협양안관계협회와 해협교류기금회는 두 기관을 대신하는 쌍방 간 협의 창구이다. 양측은 대륙과 대만을 오가며 양안회담을 마잉주 총통 집권 이후 지금까지 총10차례 개최하여 수많은 경제협정을 체결했다. 바야흐로 양안관계는 ‘대(大)교류 국면’에 접어들었다.

구체적으로 2008년 말 열린 제2차 양안회담에서는 양안 직항노선을 매일 운항하고 항구를 개방하며 전면적인 우편교류를 시작하는 등 통상, 통항, 통신의 ‘대삼통’(大三通) 시대를 열었다. 다음 해인 2009년 제3차 양안회담에서는 투자 및 금융협력 강화 등에 합의, 자유무역협정(FTA) 격인 양안 간 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)로 가는 토대를 확립했다. 같은 해 말 양측은 제4차 회담을 열어 양안 간 ECFA를 차기 회담의 공식 의제로 확정했으며, 이후 수차례 중국 대륙과 대만을 오가며 실무협상을 거쳐 가장 쟁점이 된 관세 감면 혜택을 받는 조기수확 품목을 확정했다.

결국 2010년 개최된 제5차 양안회담에서 ECFA를 체결하고, 다음 해 2011년 양안 간 ECFA 경제협력위원회가 공식 출범하여, 양안 간 협력관계가 중화권 경제공동체를 형성하는 방향으로 발전하는 새로운 전기를 마련했다.²⁶⁾

26) 2003년 중국과 홍콩 및 마카오 간 ECFA와 유사한 경제동반자협정(Closer Economic Partnership Arrangement)이 체결되어 이들 간 경제협력이 활성화된 상태에서 양안 간 ECFA 체결은 중화권 경제공동체 형성에 속도를 가하게 됐다.

특히 2012년 마잉지우 총통이 재집권에 성공하면서 양안관계가 비약적으로 발전하며 더욱 밀접해지고 있는 상황을 놓고 과거 국민당과 공산당이 일본에 맞서 정치적으로 협력했던 제1·2차 국공합작에 빗대 ‘제3차 국공합작’이라고 부르기도 한다. 이를 통해 ‘차이완’ 시대가 열리고 있다는 평가도 나온다.

양안 간 무역은 ECFA 체결 뒤 마잉지우 총통이 재집권하면서 빠른 성장세를 보여 2013년의 경우 무역액이 1,972억 달러에 달했는데, 전년보다 16.7% 증가한 수치다. 이 가운데 중국의 대만에 대한 수출은 406억 달러인 반면 대만으로부터의 수입은 1,566억 달러로, 대만의 대(對)중국 무역 흑자가 무려 1,160억 달러나 된다.

<표 1> 양안 간 교역액(단위:억 달러)

출처: 국무원 대만사무관공실

연도	총액	수출 (중국 대만)	수입 (대만←중국)
2007	1,245	235	1,010
2008	1,292	259	1,033
2009	1,062	205	857
2010	1,454	297	1,157
2011	1,600	351	1,249
2012	1,690	368	1,322
2013	1,972	406	1,566

양안 간 직접 투자액을 보면 중국은 2013년 대만 기업이 신청한 투자 사업 중 2,017건을 승인했고 이 가운데 실제로 중국에 투자가 이뤄진 액수는 20억9,000만 달러였다. 이에 비해 중국의 대만 직접 투자는 대만 측 제한 때문에 아직 미미한 편이다.

인적 교류는 대만이 1987년 중국 내 친척 방문을 허용하면서 본격화됐다. 2008년 이후 대륙인의 대만 관광 허용, 양안 직항 개설 등으로 중국인의 대만 방문이 급증했다.

양안 간 방문객은 1987년 62만 명에서 2013년에는 808만 명으로 증가했다. 이 가운데 대만을 방문한 중국인은 292만 명, 중국을 방문

<표 3> 양안 인적 교류 현황 (단위:만 명)

출처: 국무원 대만사무관공실

연도	중국 방문 대만인	대만 방문 중국인	합계
2007	463	23	486
2008	437	28	465
2009	448	94	542
2010	514	166	680
2011	526	184	710
2012	534	263	797
2013	516	292	808

<표 2> 대만기업인 중국투자액(단위:억 달러)

출처: 국무원 대만사무관공실

연도	사업승인 건수	실제 투자액
2007	3,299	17,7
2008	2,360	19,0
2009	2,555	18,8
2010	3,072	24,8
2011	2,639	21,8
2012	2,229	28,5
2013	2,017	20,9

한 대만인은 516만 명에 달했다.

많은 전문가들은 향후 양안 관계가 기본적으로 안정적 국면을 보일 것으로 예상하고, 적어도 상호 대립했던 과거로 되돌아갈 가능성은 크지 않을 것이라고 전망하고 있다. 무엇보다도 2008년 이후 양안 협력이 제도화되고 있고 대만의 중국에 대한 경제 의존도가 높기 때문이다. 또한 대만의 중국에 대한 수복 가능성은 더욱 희박하다. 왜냐하면 군사력뿐만 아니라 경제력에 있어서도 대륙이 대만을 앞서기 시작했다 때문이다. 동시에 중국 대륙이 대만에 대해 무력을 사용할 가능성도 현재로서는 매우 낮다. 대만에 대한 무력사용이 미국의 군사개입을 초래하는 상황에서, 안정적인 경제성장을 바라는 중국으로서는 대만이 독립을 강하게 주장하지 않는 이상 현상 유지가 대립이나 통일보다 우선될 것이기 때문이

다. 따라서 양측은 현재와 같이 경제 및 사회 분야에서의 협력을 확대하는 데 더욱 많은 노력을 기울일 것으로 보이며, 이러한 협력 확대가 향후 자국에게 유리하게 작용할 것이라는 기대를 가지고 이를 적극 이용하려 할 것으로 보인다. 다만 대만 국민 가운데 80% 이상 절대 다수가 현상유지를 원하고 있다는 점이 양안 간 정치협상 추진을 어렵게 만드는 요소로 꼽히기는 한다(Yeh 2014).

2008년 이래 비록 형식적으로는 민간의 차원이지만 사실상 관방의 차원에서 이뤄지고 있는 것과 마찬가지로 양안 간 교류·협력과 대화, 접촉의 강화가 상호 이해의 폭을 넓혀 쌍방의 정치적 갈등이나 대립을 억제하며 관계 안정에 기여하고 있는 것은 사실이다. 더 나아가 양안 간 경제교류는 점진적인 경제통합이 이루어지고 이것이 정치적 통일로 완성된다는 기능주의에 따른 시나리오도 가능하다. 하지만 그러한 교류·협력이나 대화·접촉 활성화가 반드시 쌍방의 통일에 대한 인식이나 정체성 측면에서 긍정적인 변화를 초래한다고 평가하기는 아직 시기상조이다. 하나의 중국 원칙을 강력하게 고수하고 있는 중국을 상대하는 대만의 경우 국내적으로 양안의 정치적 통일을 원하는 세력과 반대하는 세력의 인식의 차와 갈등이 크다. 또한 중국과 군사적 충돌을 상정한 긴장의 끈을 놓을 수 없는 대만의 입장이나 국력에서 훨씬 더 우위에 있으면서 자신을 중심으로 정치적 통합을 상정하고 체제만큼은 어떻게든 고수하겠다는 중국의 입장을 고려할 때, 양안 간 안정적인 교류·협력을 위해 상호 정치적 또는/그리고 군사적 갈등과 대립의 수위를 조절해야 하는 측면도 대두되고 있기 때문에 기능주의적 접근방법이 가지는 한계는 분명하다.

이러한 상황에서는 오히려 현상유지 상태에서 분단의 고착화로 이어질 가능성도 있다는 점에 주목해야 한다. 왜냐하면 체제적인 측면에서는 대만이 우위에 있으나 국제적 영향력이나 경제력 측면에서는 중국이 우위에 있기 때문에 어느 한 쪽으로 경사되어 통일이 달성될 가능성이나 상대방의 체제 및 권력을 보장하면서 합의를

통한 통일을 달성할 가능성은 현실적으로 거의 불가능에 가깝기 때문이다. 분단 상태에 있는 중국과 대만은 현상유지의 장기화 또는 고착화로 귀착될 수도 있는 점진적인 경제통합을 통해 정치적 통일 달성을 위한 노력의 지속이라는 현재의 방식을 고수할지, 아니면 상대방의 체제 및 정권의 붕괴를 목표로 정면 돌파를 통한 흡수통일과 전략적 우회를 통한 흡수통일 가운데 어느 하나를 선택해야 하는 기로에 서있다.

III. 양안관계가 한반도 평화와 통일에 주는 교훈

1. 국내정치적 요인

대만과 한국은 냉전시대부터 이념과 체제, 개발독재의 경험, 경제발전 과정 및 수준, 민주화의 진전 정도, 국제정치구조에서의 위치 및 역할 등 여러 가지 측면에서 유사하여 늘 비교의 대상이었으며 참고할 점이 많은 나라였다. 중국 대륙과 북한은 잔존하고 있는 대표적인 사회주의 국가로서 정치적, 문화적, 이념적, 경제적 연계가 가장 강하기 때문에, 특히 체제전환 방법과 관련하여 최근 자주 비교의 대상이 되고 있다. 양안관계와 한반도관계를 정치적 측면에서 구체적으로 살펴보면 차이도 적지 않게 발견되지만 상대적인 유사성 정도에 따라 ‘대만=남한’, ‘대륙=북한’의 조합으로 비교가 가능하다. 특히 탈냉전 이전의 시기부터 이념과 체제 면에서 보면 대체로 ‘대만=남한’, ‘대륙=북한’의 등식이 성립하기 때문이다(전병곤 2012). 대륙의 공산당 정권과 북한의 노동당 정권이 지배하고 있는 양국의 정치권력은 당에 고도로 집중되어 있는 체제로 당·정·군 일체의 일원화된 구조를 가지고 있으며, 정부의 사회에 대한 고도 집권과 중앙의 지방에 대한 고도 집권을 특징으로 하고 있다. 또한 냉전시대 중국과 북한은 시기에 따라 미세한 정도의 차이는 있지만 당과 정부의 최고 권력이 1인에게 집중되어 개인의 집권이 이뤄졌다는 점에서도 유사성을 갖는다.

이러한 당·정 일체의 1인 집권 체제에서는 권력구조가 변화하거나 통치자의 인식 전환이 이뤄지기 전에는 대외정책의 근본적인 변화를 기대하기 어렵다. 빈번한 무력 충돌을 포함하여 참여하게 대립했던 양안관계가 교류·협력을 통해 발전할 수 있는 토대가 마련된 것도 중국에서 마오쩌둥이 사망하면서 덩샤오핑을 비롯한 개혁 성향의 새로운 공산당 지도부가 등장했기 때문에 가능했다. 반면에 북한의 경우 그동안 1인 통치자가 사망으로 인해 바뀌었지만 3대에 걸친 세습에 의해 기본적인 권력구조가 변화하지 않고 있기 때문에, 절대적인 권력을 소유하고 있는 통치자의 인식이 획기적으로 전환되지 않는 한 앞으로도 북한 사회의 본질적인 변화, 대남 및 통일 정책을 포함한 대외 정책의 변화 가능성을 기대하기 어렵다. 그렇다고 북한의 경우 구(舊)사회주의 국가들처럼 시민사회운동의 동력이 기폭제가 되어 획기적인 체제전환을 이룰 수 있을 것이라고 기대하기도 적어도 당분간은 어렵다.

1978년 개혁개방 이후 중국은 대만과 교류를 확대함으로써 경제적 이익뿐만 아니라 정치적 영향력을 확대하고자 하는 의도를 가지고 있었다. 우선적으로 중국 공산당정부는 대만의 기술과 자본을 유치함으로써 자국의 경제발전을 위해 활용하고, 부차적으로 중국과 무역을 하거나 중국에 진출한 대만 기업인들이 자신들의 이해에 따라 대중관계 개선을 요구하는 목소리가 증대할 것이라고 기대했다. 또한 경제협력을 통한 대만과의 관계 개선으로 대외 이미지를 개선하여 홍콩과 마카오 주권 반환 협상에 유리한 국면을 조성하려는 의도도 가지고 있었으며, 궁극적으로는 중국에 대한 대만 주민들의 불신감을 해소하고 대만 내 독립 세력 제지에도 기여할 수 있을 것으로 기대했다(전병곤 2012, 111-112; 신중호·김소연 2010, 111-112). 중국은 체제적인 측면에서는 열위에 있어 시장경제 도입을 통한 전환을 모색했지만 국력의 측면에서는 대만의 상대가 되지 않을 정도로 우위에 있었기 때문에 양안 간 관계개선에 적극적일 수 있었다.

하지만 한반도의 경우 체제뿐만 아니라 국력에 있어서도 북한이 한국에 비해 훨씬 더 열등한 상태에 있기 때문에 북한의 입장에서 보면 중국의 모델을 그대로 수용할 경우 정권의 붕괴와 한국에 의한 흡수통일로 이어질 가능성이 크다. ‘김일성-김정일-김정은’으로 이어지는 세습 형태의 북한 정치권력은 모두 분단체제에 의해 지탱되고 있다. 북한의 핵무기 개발 역시 북한 지도층에게 체제와 권력 및 특혜 유지의 수단으로 매우 중요하기 때문에 분단체제의 산물이다. 정권붕괴와 한국으로의 흡수통일이라는 결과가 쉽게 예견되는 상황에서 분단체제에 기반을 두고 있는 북한의 기득권 세력이 핵무기 개발을 중단하거나 분단체제의 해체를 원할 가능성은 희박하다. 체제 및 정권 붕괴에 따른 남한으로의 흡수통일에 대한 우려가 북한을 변화시킬 수 있는 길을 원천적으로 봉쇄하는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다.

이러한 상황에서 한반도 평화와 통일을 위해 안정적으로 남북관계를 발전시켜 나아가기 위해 그동안 한계를 보였던 기존의 접근방법에서 벗어나 새로운 대안을 모색하기 위해 기존의 방법을 검토할 필요가 있다. <그림 2>에서 1의 경우는 김대중 정부와 노무현 정부 시절에 실시했던 지원하면서 변화를 유도하는 접근하는 방법이다. 김대중 정부는 북한을 경제적으로 지원하여 남북 간 긴장을 완화하고 북한의 개혁개방을 촉진하려는 의도를 가지고 접근했다. 북한은 미사일 발사를 자제하고 핵개발도 동결하기도 했으며, 남북 정상 간의 공식적인 회담이 성사됐고 남북한의 인적, 경제적 교류도 비약적으로 확대됐다. 하지만 북한은 핵개발을 포기하지 않았고, 개혁개방 정책을 채택하지도 않았다. 김대중 정부의 햇빛정책도 궁극적으로 북한의 흡수통일을 상정하고 있기 때문에 북한은 체제유지와 정권의 생존을 위해 외부에 대한 전면적인 개방을 거부하고 핵과 미사일로 무장한 ‘선군정치 국가’를 만들 수밖에 없다고 판단했던 것이다. 또한 한국 내부에서는 햇빛정책을 추진하는 김대중 정부와 지원금의 많은 부분이 북한 정권의 통치자금과 대량과피무기 개발에 활용된 것은 아닌가라는

의문을 제기하는 보수 진영 간 갈등이 유발되어 국내의 합의를 도출하는데도 실패했다. 노무현 정부는 상호주의 정책을 채택하여 북한에 대한 경제 원조를 통해 남북 간 교류의 확대를 시도하고 남북 정상회담을 성사시켰지만, 역시 체제 유지와 정권의 생존을 우려한 북한의 소극적인 대응과 대북 접근방법에 대한 이견으로 발생한 한국 내부 갈등으로 실질적인 성과를 거두지는 못했다. 무엇보다 대북 유화정책을 펼쳤던 노무현 정부 때마저도 서해교전과 같은 도발을 멈추지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다.

	지원	압박
변화유도	I	II
방관	III	IV

<그림 2> 한국 정부의 대북 접근방법
한국과의 긴장과 대결국면을 조성하여 이

를 대내적 단결과 통합, 정권의 안정화에 이용하며 체제와 정권의 생존을 분단 상황에 의지해온 북한의 간헐적인 긴장유발 행위는 그동안 남북관계를 안정적으로 개선하는데 있어 결정적인 장애물로 작용했기 때문이다.

<그림 2>에서 IV는 남북관계 기조가 대결구도로 바뀐 이명박 정부의 대북정책에 해당한다고 볼 수 있다. 이명박 정부는 남북경제협력에 북한의 체제유지 수단으로 사용된다는 판단아래, 북한의 때쓰기, 대남협박, 군사적 위협에도 굴하지 않고 선(先)핵폐기를 주장하며, 대북지원을 자제하고 북한이 고립되도록 압박하여 굴복시키려는 접근방법을 취했다. 봉쇄를 통해 붕괴를 유도하려고 한 이명박 정부의 태도는 북한의 반발을 샀고, 그 결과 북한은 2차 핵실험 실행을 통해 핵능력을 향상시켰고 천안함 폭침 및 연평도 포격과 같은 도발사건들을 일으켰다. 특히 2010년 발생한 천안함 폭침에 대한 제재로 행한 '5·24조치'에 따라 북한에 대한 정부 차원에서의 무상 지원을 전면적으로 중단하고 북한의 내부 상황에 대해 방관하는 태도를 취했고, 그 결과

이명박 정부는 남북관계발전, 북한 핵문제, 한반도 평화, 통일준비 등 어떤 분야에서도 성과를 거두지 못했다. 향후에도 북한이 외부의 어떠한 압력에도 핵을 포기하거나 간헐적인 돌발행동을 자제할 가능성은 매우 희박하다. 북한 지도부와 기득권 세력은 핵을 체제 유지와 기득권 세력의 생존을 보장하는 수단으로 인식하고 있으며, 간헐적으로 적대적인 돌발행위를 일으켜 이에 자극받은 한국의 반응이나 대응을 이용해 북한 내부의 긴장감을 고조시키는 방식으로 체제 및 정권의 안정을 유지하고 있기 때문이다.

이명박 정권과 대북정책에서 차별을 선언하며 출발한 박근혜 정부는 선(先)핵폐기를 전제조건으로 내세워 압박하는 동시에 북한의 변화를 견인을 목표로 '한반도 신뢰프로세스', '드레스덴 구상', '통일대박' 등 대북 유화책 실시를 암시하는 화두를 던지는 방식으로 접근하고 있으며, 그러한 정책은 정권 초기에 국민들의 관심과 기대를 모았다. 특히 2014년 1월 박근혜 대통령의 '통일대박' 발언과 같은 해 7월 통일준비위원회의 출범은 대내적으로 통일담론의 확장에 크게 기여했고, 이산가족 상봉과 북한 실세 3인방의 아시안게임 방남 등과 같은 긍정적인 결과도 나타났다. 이와 같은 측면에서 바라보면 박근혜 정부의 대북정책은 이명박 정권 때보다는 확연하게 유연해졌기 때문에 <그림 2>에서 II에 해당한다고 볼 수 있다.

하지만 박근혜 정부는 그동안 각종 장밋빛 사업구상과 추상적인 정책과 관련된 구호를 마치 나열하듯이 발표 또는 선언만 남발할 뿐 그러한 구상과 정책을 실현하기 위한 구체적인 대북정책을 마련하거나 실제 행동으로 옮기지 못하고 있다. 무엇보다도 박근혜 정부가 핵심 대북 키워드인 '한반도 신뢰 프로세스'가 내걸고 있는 '북한이 신뢰를 보인다'라는 전제조건은 남북관계 개선의 걸림돌로 작용하고 있다. 신뢰는 당사자 간 상호작용이란 과정을 통해 축적되기 때문에 북한의 진정성이 있는 변화를 전제로 하여 대북정책 접근방법은 한계가 분명하다. 오히려 북한이 크게 바뀌지 않는 한 무엇인가 시도한다는 것 자체가 무리라는 선부른 판단이 국내

보수 사회에서 확산되는 결과를 초래했다. 비정치적 영역인 인천아시안게임 응원단 실무접촉조차 결렬되고, 대북전단 살포 제지에 정부가 소극적인 모습을 보이고 있다. 국방장관을 비롯한 박근혜 정부 인사 및 측근들의 호전적 발언의 간헐적인 반복은 정책의 일관성 부족을 드러내고, 그동안 선언한 여러 정책들을 실제로 실현할 의지가 있는지도 의심스럽게 한다. 오히려 박근혜 정부 출범 이후 주류 언론의 자극적인 보도 행태와 함께 사회적으로도 종북(從北)몰이와 같은 이념적 편향성이 더욱 심해졌다는 점도 주목할 필요가 있다. 정책의 모호성과 일관성 부족의 결과로 집권 이후 아직까지 남북관계는 냉탕과 온탕을 오가는 극적인 변화를 거듭하며 여전히 개선되지 않고 경색국면을 지속하고 있다. 이러한 부정적인 측면에 더 높은 비중을 두고 바라보면 박근혜 정부의 대북정책은 이명박 정부와 마찬가지로 <그림 2>의 IV에 해당한다고 평가할 수 있다.

박근혜 정부의 통일정책이 남북관계 악화를 초래하게 된 가장 큰 요인으로는 통일문제의 정치적 이용과 통일정책에 대한 국론 분열을 꼽을 수 있다. 박근혜 정부의 대북정책은 목표가 통일보다는 최고지도자의 정치적 성공이나 정파적 이익의 확보를 위해 국내 정치에 이용하는 경향이 강하기 때문에 대중 인기영합적인 수사(修辭, rhetoric) 수준에 머무르면서 유희적 또는/그리고 공격적인 상반된 신호를 보내며 일관성 없이 갈팡질팡하는 태도를 보이고 있다. 물론 박근혜 정부가 인기영합적인 1회성 이벤트가 아니라 실제로 임기 내 남북관계에서 성과를 내려는 의도를 가지고 정치적 이익을 도모하고 있을 수 있다. 그렇다면 분명 남북관계를 차단함으로써 정치적 이익을 도모한 이명박 정부와 비견되는 대북 접근법이다. 하지만 박근혜 정부와 집권여당은 북한을 주적으로 간주하고 북한정권을 제거해야 할 대상으로 여기며 적대적인 대북 강경정책을 선호하는 정책담당자들을 효과적으로 제어하지 않고 있다. 또한 냉전적 사고와 정략적인 당파적 이해관계의 관점에서 접근하는 정부와 여당 내 수구보수 세력과 정권의 지지기반인 보

수적 여론의 눈치만 보고 상황을 방치하면서 우유부단한 태도를 보이고 있다. 그 결과 박근혜 정부는 표면적으로는 화해와 협력을 지향하고 있는 듯 보이지만 실제로는 갈팡질팡 표류하는 모습을 보이며 구체적으로 대북정책을 마련하거나 실제 행동으로 옮기지 못하고 있다.

남북관계의 급진전을 가로막기 위한 냉전세력의 움직임은 과거 보수정권에서도 항상 있었다. 1988년 집권한 노태우 정부는 기존의 대(對)공산권 적대정책을 획기적으로 전환시키는 북방정책(北方政策)과 함께 전향적인 대북정책을 추진하였다. 이에 위기감을 느낀 오랫동안 군사정권을 주도하거나 추종하던 냉전·수구 세력은 국내 지식인 구성에서 차지하는 압도적인 비중을 발판으로 반공 발언 등을 통해 공안 통치를 이끌어냈다. 1993년 사회주의권의 몰락과 북한의 경제위기라는 새로운 상황전개 속에서 출범한 김영삼 정부는 경제력, 자유의 가치, 국제공조체제, 유리한 시간 등 최상의 조건이었음에도 불구하고 북한붕괴에 따른 흡수통일이라는 성급한 기대감과 지나친 대북우월의식의 포로가 되어 좌충우돌하면서 남북관계를 최악의 상태로 빠뜨리는 역설을 초래했다(이종석 1998, 6). 보수 기득권 세력을 지지기반으로 하는 김영삼 정부가 표면적으로는 ‘상생과 공영의 대북정책’을 내세웠지만 실제적으로는 노골적으로 흡수 통일의지를 밝히면서 북한의 붕괴를 촉진하려고 애썼기 때문이다.

‘햇볕정책’과 ‘포용정책’으로 각각 대변되는 김대중, 노무현 정부의 1998년 이후 10년 동안 대북 유화정책 및 화해·협력적인 태도에 대해 국내 여론은 옹호론과 비판론으로 첨예하게 갈라졌다. 옹호론자들은 점진적인 변화론에 기초하여 화해와 협력을 통해 북한의 변화를 유도하고 평화를 정착시키기 위해 대북지원이 불가피한 비용이라고 주장하는 반면, 비판론자들은 독재체제를 연장하고 북한 인민의 고통을 늘리는 퍼주기라고 비판했다. 이러한 변화는 국내의 보수 세력과 진보 세력 간 이념적 대립과 갈등으로부터 파생된 것이다. 김대중, 노무현 두 진보 정부 10년을 거치며 위기감을 가진 보수 세력에 의해

본격적으로 작동하기 시작한 중북(從北)몰이와 이에 대한 진보 세력의 대응은 남남갈등을 초래하는 계기가 되었고, 이후에 집권한 이명박, 박근혜 정부에서 그러한 갈등과 대립이 더욱 심화되었다.

이렇게 대북정책 또는 통일정책을 두고 갈등·대립하는 한국의 정치구도는 현재 대만의 상황과 비슷하면서 다르다. 현재 대만의 정치판도는 크게 범람연맹(泛藍聯盟)과 범록연맹(泛綠聯盟)으로 나뉘어 있으며, 이들 간 갈등과 대립으로 인한 국론분열이 심각한 수준에 와있다. 범람연맹은 대만의 정치적인 연맹으로 중국국민당(中國國民黨, 이후 국민당), 친민당(親民黨), 신당(新黨) 등을 주축으로 이루어져 있다. ‘범람’(泛藍)이라는 이름은 국민당이 사용하는 남색에서 유래했는데, 중국과의 경제적, 정치적 우호교섭을 선호한다. 전통적인 중국의 통일을 지지하였고, 민주화 이후에는 비록 일부에 불과하지만 중국에 흡수 통일하자는 주장도 내부적으로 존재했으나, 최근에는 점차 즉각적인 중국 대륙과의 통일을 반대하고 현상 유지를 지지하는 보수적인 경향으로 가는 추세에 있다. 중국 통일은 대륙의 중국 공산당 정권이 붕괴하거나 혹은 민주화된 정부로 대체될 때 가능하다고 주장한다.

범람연맹과는 반대로 범록연맹은 현재 대만의 비공식적인 정치연맹으로, 민주진보당(民主進步黨, 이후 민진당), 대만단결연맹(臺灣團結聯盟), 건국당(建國黨)이 주축으로 이루어져 있다. ‘범록’(泛綠)이라는 이름은 민진당이 환경 운동의 일환으로 사용한 녹색에서 유래하며, 중국의 통일보다는 대만공화국으로의 독립을 선호한다. 1988년 국민당 당적으로 총통에 오른 리덩후이(李登輝)가 양안관계를 두 개의 대등한 정치실체로서 ‘국가 대 국가의 관계’(國家與國家的關係)라는 소위 양국론 발언을 통해 하나의 중국 원칙을 사실상 깨며 대만의 독립을 지지함으로써 대륙수복 노선을 견지하는 국민당의 주류 세력과 대립하였다. 2000년 중화민국 총통 선거의 여파로 리덩후이(李登輝)가 국민당에서 축출되어 정당을 조직하면서 범록연맹이 형성되었으며 민진당 천수이벤(陳水扁)의 집권으로 인해 대만 내

에서 강한 영향력을 끼치는 정치세력으로 자리 잡았다.²⁷⁾ 이후 국민당과 민진당의 양당제가 고착되면 나머지 정당들은 크게 영향력을 행사하지 못하게 되었고, 민진당이 실질적으로 범록연맹을 이끌고 있으며 범람연맹의 중추 정당인 국민당과 대립하고 있다.

국민당과 민진당 간 갈등의 뿌리는 1940년대 말로 거슬러 올라간다. 1949년 중국 본토에서 국공내전에서 공산당에 패한 장제스(蔣介石)의 국민당 정권을 따라 대만으로 들어온外省인(外省人)이 현재 대만 전체 인구의 13%를 차지한다. 명·청 시기부터 대륙에서 건너와 국민당 정부가 들어오기 전 이미 대만에 거주한 현지인 및 그 후손인本省인(本省人)이 전체 인구의 85%를 차지한다.²⁸⁾ 1988년 대만 현지 출신인 리덩후이가 총통이 될 때까지 43년 간 국민당 정권의 일당독재가 계속되면서外省인은 정치, 경제 등 모든 부분에서 주도권을 쥐고本省인을 억압하였다. 현재도 여전히外省인 출신들과 그 후손들이 막대한 영향력을 행사하고 있다. 민진당은 1986년 이후 점차 민주화가 진행되면서 결성되어 대만의 젊은층,本省인, 원주민의 지지를 받아 2000년 이후 8년 동안 천수이벤 총통이 이끄는 집권 여당이 되었다. 이러한 측면에서 현재 한국에 비유하자면 ‘국민당=새누리당’, ‘민진당=새천년민주당’ 등식이 성립한다.

통일에 관한 문제는 한국의 통일과 달리 대만 독립 세력이 존재하고 있어 더욱 복잡한 양상을 띠고 있다. 분단이후 양안관계는 상호불신과 대립의 정치상황을 지속해왔으나, 개혁개방 이후 중국이 대만에 적극적인 평화 공세로 태도

27) 당시 리덩후이는 표면적으로는 국민당 후보인 쑨원(孫文)을 지지했지만, 실질적으로는 대만 독립주의자인 천수이벤(陳水扁)을 지지하는 애매한 태도를 보여 천수이벤의 당선 이후 국민당에서 제명되고 대만의 독립을 지지하는 대만단결연맹이라는 새로운 정당을 조직하였다. 만들어 민주진보당과 범록연맹을 세우게 된다.

28) 2015년 5월 현재本省인과外省인을 포함한 한족은 전체 인구의 98%이고,本省인은 다시 객가인(客家人) 15%, 복로인(福佬人) 70%으로 구성되어 있으며, 원주민은 2%에 불과하다
內政部統計處(<http://www.moi.gov.tw/stat/>).

台灣人認同度節節高升



<그림 3> 대만 국민의 국가정체성에 대한 인식변화 추이

출처: 政治大學選舉研究中心, <政大選研民調>

를 전환함에 따라 폐쇄적인 대중국 정책이 한계에 달하자 국민당도 1992년 중국과 '92공동인식' 합의에 합의하고 민간차원의 교류·협력을 확대하기 시작했다. 하지만 1999년 리덩후이(李登輝) 당시 총통이 '양국론'(兩國論)을 제기하면서 양안 간 긴장이 다시 고조되었다. 2000년 3월 집권한 민진당 천수이볜 정권이 '일변일국론'(一邊一國論)을 제시하며 대만독립 추구 경향을 더욱 강화하면서 대만의 독립 문제에 민감한 중국을 또 다시 자극함으로써 양안관계는 본격적인 갈등기로 들어서게 된다. 2008년 마잉지우 정권이 8년 만에 재집권하면서 '차이완'(Chiwan= China + Taiwan)이라는 신조어가 등장할 정도로 양안관계는 급속히 개선됐다. 현재 국민당과 민진당의 노선은 대중국 관계에서 가장 첨예하게 대립한다. 국민당은 대륙 출신의 외성인이 많아서 중국과의 점진적인 통일에 호의적이고 양안 간 민간교류 가속화를 통해 친(親)중국 노선을 걷고 있다. 역으로 민진당은 대만 출신의 본성인이 많아 대만 자체의 독립을 지향하며 통일에 반대하고 양

안관계에 소극적이다. 이와 같이 대중국 태도와 통일에 대한 접근방법의 측면에서 보면 '국민당=새천년민주당', '민진당=새누리당'의 조합으로 비교가 가능하다.

양안관계의 기원은 남북한관계와 마찬가지로 분단이다. 이념적인 대립을 통한 분단 없었다면 성립하지 않기 때문에 양안은 오랜 세월의 분단으로 인해 남북한 못지않게 매우 이질화된 사회로 분화되었다. 그러한 변화는 대만 고유의 문화도 매우 큰 영향을 끼쳤는데 남북한관계와 달리 중국 대륙과 차별된 자주국가를 건설하자는 세력도 존재하는 등 복잡한 양상을 보이고 있다. 대만에서 정체성 정치(identity politics)는 민주화와 밀접한 관련이 있다. 1980년대 중후반 이후 민주화를 거치며 대만인은 '현지'에 대한 정체성과 주인의식을 강화하면서 '대만화'(臺灣化, Taiwanization) 또는 '탈중국화'(去中國化, de-sinolization)를 통해 새로운 정체성을 형성하며 정치적 변혁을 이루기 시작했으며, 리덩후이와 천수이볜 두 총통의 집권을 거치면서 그 이전 및 이후와는 완전히 다른 양안관계를 보였다(施正鋒 2001).

또한 대만의 정체성 정치는 최근 중국과 경

제 교류·협력의 심화 현상과도 밀접한 관련이 있다. 2008년 국민당이 재집권하고 친(親)중국 노선을 걸으면서 양안관계는 급진전을 이루었지만 지나친 친중국 행보는 대만 사회 내부의 반발을 초래했다. 특히 2010년 중국과 자유무역협정에 비견되는 ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement, 경제협력기본협정) 체결이 양안 경제통합 과정을 밟는 것으로 인식되면서 대만 민심 사이에선 점점 경제가 중국에 빨려 들어가고 정체성이 사라지는 것에 대한 우려감이 증폭됐다. 대만 사회가 마잉지우 정부의 지나친 친중노선에 대한 거부감과 중국으로 흡수통일 될지 모른다는 의구심, 홍콩 학생시위에 대한 중국 정부의 고압적인 태도 등은 대만인의 정체성에 대한 인식에 큰 변화를 가져왔다.

<그림 3>에 나타난 바와 같이 2014년 말 대만의 정치대학 선거연구센터(政治大學選舉研究中心)가 자국민을 대상으로 실시한 민족 정체성 설문조사 결과에 따르면 중국과 다른 독립국가라는 의식이 꾸준히 확산되어 대만 인구의 60.6%가 자신을 ‘대만인’이라고 인식하고 있으며, 대만의 현 상황 유지, 즉 실질적 독립을 지지하고 있는 것으로 나타났다. 스스로를 중국인이라고 생각하는 대만인은 불과 32.5%로, 국민당 일당지배가 지속되던 1970~80년대까지 90%에 달했던 것과 비교하면 엄청난 변화이다.²⁹⁾ 중국이 막강한 경제력을 바탕으로 세계무대에서 강대국으로 부상한 상황에서 과거와 같이 대만을 중심으로 한 통일은 현실성이 없기 때문에 현상유지를 원하는 여론이 압도적으로 높고 지속적으로 상승하고 있다. 이러한 정서의 확산은 2014년 11월 실시된 대만 역사상 최대 규모의 선거에서 여당인 국민당의 참패와 야당인 민진당의 압도적인 승리로 이어졌다.³⁰⁾ 이러

한 대만의 의식변화와 선거결과는 우리에게도 많은 시사점을 던져준다.

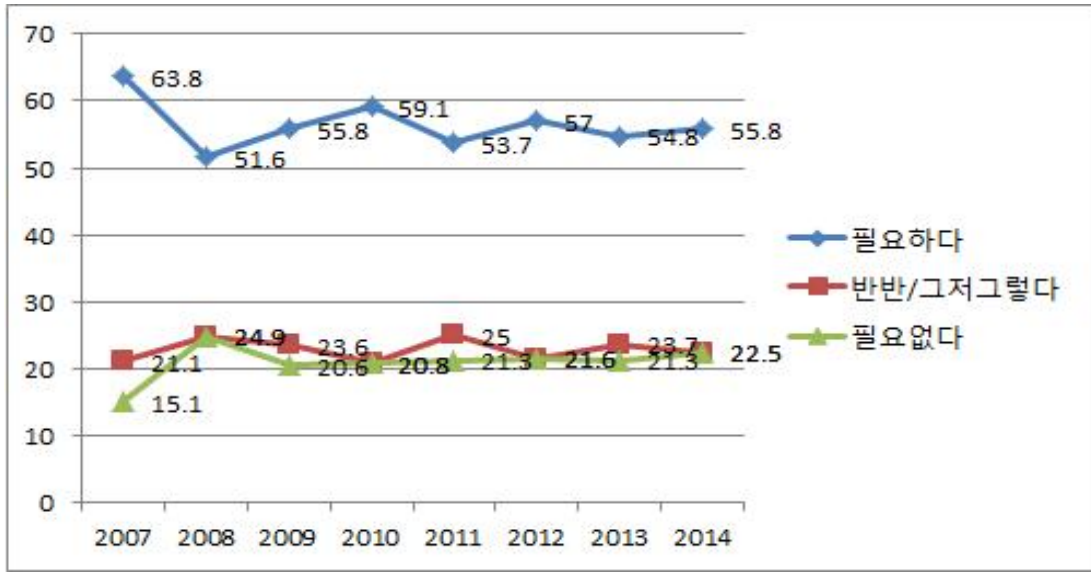
대만의 경우 그동안 지방선거의 승패가 그대로 대선까지 이어졌던 점을 감안하면 2016년 1월 치러지는 총통선거에서도 민진당 후보가 승리할 것이라 전망이 우세하다. 이 경우 양안관계는 민진당의 천수이벤이 집권했던 2000년부터 2008년까지 8년 동안의 긴장관계로 돌아갈 가능성이 크다. 남북한관계가 1998년부터 진보 정권인 김대중, 노무현 정부의 집권 10년 동안 교류와 협력의 양상을 보인 반면에 2008년 이후 보수 정권인 이명박, 박근혜 정부 집권 기간에는 갈등과 대결 양상이 나타난 것처럼, 양안관계도 국민당과 민진당의 정권교체에 따라 긴장·갈등과 교류·협력 양상을 오가는 패턴을 반복할 가능성이 크다.

하지만 양안관계는 정치적 대결과 갈등의 상황에서도 남북한관계와 달리 훨씬 활발한 인적·물적 교류·협력이 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 1996년 중국의 대만해협 미사일 위협과 당시 장쩌민 중국 국가주석의 무력사용 불포기 천명, 2002년 대만해협 미사일 배치 강화, 2005년 ‘반분열국가법’ 등으로 양안 간 정치적 긴장이 지속되어 왔음에도 불구하고, 경제 교류는 정체되지 않았다. 대만은 통일이냐 독립이냐 하는 국가 지향점에 대한 인식의 차이에서 비롯된 국민당과 민진당 간 국가정체성(state identity)에 대한 갈등으로 국론이 분열된 상태이고 중국의 간헐적인 정치·군사적 위협에도 불구하고 중국과의 민간차원의 교류는 지속적으로 확대되어 왔던 것이다. 반면에 한국의 경우 보수정당이 재집권 2008년 이후 북한과 정치·군사관계 악화에 따라 경제·사회분야의 교류·협력도 교착상태에 빠졌다. 양안관계 모델은 남북한이 정

29) 1992년 정치대학 선거연구센터의 첫 설문조사에서 자신을 ‘대만인’이라고 한 응답자는 17.4%에 그쳤으나, 대만 최초로 총통 직선제가 시행됐던 1996년에 23.1%로 약 5% 포인트가 증가했다. “《政大選研民調》60.6%自認是台灣人創新高”, 「自由時報」, 2015년 1월 27일, “台灣的現在與未來”, 「自由時報」, 2015년 1월 27일.

30) 2014년 11월 29일 대만 역사상 최대 규모인

9종류의 지방선거가 동시에 진행되었는데 야당의 대승은 2016년 총통선거를 앞둔 시점에서 대만 정국에 큰 파장을 일으켰다. 결국 선거 결과에 대한 책임을 지고 국민당 총통 마잉주(馬英九)는 겸임해온 국민당 주석직을 사임하고, 차기 총통 후보로 거론되던 대만대학 정치학과 교수 출신 행정원장 장이화(江宜樞) 역시 사임할 정도로 충격이 컸다.



<그림 4> 한국 국민의 통일 필요성에 대한 인식변화 추이(단위: %)

출처: 서울대학교 통일평화연구소 <2014년 국민통일인식조사>

경분리 원칙을 통한 지속적인 경제교류의 활성화가 필요하다는 점을 시사하고 있다. 정치·군사적 상황에 영향을 받지 않고 민간차원의 비정치적 교류를 점진적으로 심화·확대해나가되, 북한이 핵을 포기하지 않고 간헐적인 무력도발을 멈추지 않는 한 민간차원의 비정치적 교류도 한계에 봉착할 가능성이 크기 때문에 북한의 공세를 극복하고 새로운 합리적 남북한관계 패턴을 만들어야 한다. 그렇다고 반드시 직접적인 교류일 필요가 없다. 간접적으로 우회하는 방식이 지속적인 효과를 발휘할 가능성이 크다.

대만과 마찬가지로 최근 대북 정책을 둘러싸고 한국 사회 내부에서 분단 상태의 지속을 선호하며 통일을 원하지 않는 국민의 수가 증가하고 있다. 더욱이 이런 태도는 젊은 세대들에게서 보다 분명하게 나타나고 있고, 특히 현상유지를 희망하는 젊은이들이 증가하는 경향이 있다. <그림 4>에 나타난 바와 같이 박근혜 정부가 비록 수사적인 수준에 머무르고 있지만 ‘통일대박’이라는 슬로건을 내걸고 통일에 대한 국민적 이슈를 형성했음에도 불구하고 한국 국민의 ‘통일필요성’ 자체에 대한 인식은 크게 변하지 않고 있다. 김대중과 노무현 정부가 10년 동안 ‘햇빛

정책’과 ‘포용정책’을 추진하며 대북 화해·협력적 태도를 견지한 이후 한국의 보수와 진보는 이념적으로 치열하게 대립해왔지만 궁극적으로 통일을 전제로 하는 것이었다. 특히 과거 전후 세대는 통일에 대해서 당위적으로 필요성을 인지하고 있었기 때문에 최근의 변화와는 큰 차이가 있다.

최근 변화된 국내의 통일에 대한 인식을 고려하면 북한을 지원하면서 방관하여 정권과 체제의 유지를 보장하는 <그림 2>의 III도 대안으로써 고려할 수는 있다. 이 모델은 사태 악화를 막기 위한 현상유지 또는 악화 방지 차원에서 북한을 관리하는데 유용할 수도 있다. 하지만 지원만 하고 뒤로 물러나 있으면 북한을 관리하고자 하는 목표를 달성할 수 없을 가능성이 크다. 왜냐하면 이기적인 특성이 강한 북한이 남한의 흡수 통일을 우려해 남북관계의 개선을 위해 노력하지 않고 남한의 지원만 받아 챙기며 체제 및 정권의 생존력만을 강화시킬 수도 있기 때문이다. 1990년과 2000년의 사례로 볼 때 북한은 체제위기를 극복하기 위해 개혁개방을 추진하려는 의지를 보이기도 했다. 하지만 얼마 지나지 않아 북한은 강경노선으로 다시 선회했는데, 그

이유는 개방정책이 성공할지 여부에 대한 확신이 없었고 개방에 따른 주민들의 의식변화와 같은 부작용에 대한 우려 때문으로 보인다.

그렇다고 남한이 지원이나 압박도 하지 않고 북한 문제를 외면하고 뒤로 물러나 방관 또는 방치한다면, 당연히 북한에 생긴 힘의 공백을 중국이 경제적 지원과 군사적 개입을 통해 메우려 할 것이다. 중국의 지원과 개입은 북한이 자생력을 완전히 확보하거나 붕괴하지 않는 수준에서 이뤄질 가능성이 크기 때문에, 북한이 점차 중국화 또는 변방속국화가 될 가능성도 배제할 수 없다. 문제는 현재 이러한 방향으로 변화가 상당 부분 진행되고 있는 듯 보이기도 한다는 점이다.

결국 남한 정부가 먼저 나서서 적극적인 지원을 하든 더욱 강한 압박을 하든 북한 문제 해결에 나서야 하고 한반도 문제에 대한 주도권을 가지고 있어야 한다. 하지만 남한이 어떤 접근방법을 취하든 북한의 대응뿐만 아니라 남한 사회 내에서 기존의 방법에 대한 합의가 어렵다는 것도 문제이다. 그리고 이러한 문제들은 앞으로도 해결하기 쉽지가 않다. 따라서 기존의 방법이 가지고 있는 한계를 직시하고 과거의 틀에서 정답을 찾기보다는 창의적 해결책을 만들려는 노력이 필요하다.

북한이 개방을 지속하게 하는 가장 중요한 방안은 북한이 이 정책을 시도했을 때 성공할 수 있다는 확신을 가질 수 있도록 주변에서 지원과 협력을 하는 것이다. 하지만 그러한 역할을 김대중 정부와 노무현 정부의 기존 방식대로 남한이 주도적으로 담당한다면 북한이 자신감을 가지고 개방을 통해 체제 변화를 시도할 것이라고 기대하기 어렵다. 우리의 대북정책이 스스로 고사(枯死) 또는 붕괴하도록 방치하여 북한을 흡수 통일하거나 포기하는 것이 아니라면 북한이 개방개혁 정책을 채택할 수 있도록 우회적으로 협력해 점진적인 체제 변화를 유도하는 것이 바람직하다. 이는 남한 사회 내에서 북한에 대한 접근방법에 대한 침묵한 대립에 부딪혀 우왕좌왕하거나 아무런 실질적인 행동을 취할 수 없는 상황을 탈피할 수 있는 방법이기도 하다.

2. 비정치적 교류·협력의 무한 확장

앞에서 검토했듯이, 냉전시기에는 대규모의 군사적인 충돌을 경험했고 그 후로도 중국 대륙과 대만 사이에 정치적으로나 군사적으로 오랫동안 갈등과 긴장이 그치지 않았다. 1978년 중국에 개혁성향의 지도부가 등장하여 개혁개방 정책을 실시한 이후 양안 간 교류협력의 추진 방식은 정치·군사적인 구조적 갈등이 지속되는 상황에서도 비정치인 분야, 즉 경제·사회 분야에서 민간차원의 교류·협력을 점진적으로 확대·심화하는 방식으로 진행되어 왔다는 특징을 가지고 있다.

민간과 비정치적인 차원의 비약적인 양안관계 발전에도 불구하고, 대만의 정치적 지위를 둘러싼 양안의 대립과 외교적 공방은 과거와 정도의 차이가 있을지 몰라도 지속될 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 하나의 중국(一個中國) 원칙과 일국양제(一國兩制)를 통한 대만의 통일은 여전히 중국의 지상과제이며, 반면에 중국의 불가분한 일부분이 아닌 엄연한 독립국가로서 국제사회의 정정당한 일원이 되는 것은 대만의 포기할 수 없는 꿈이다. 이는 곧 대만문제의 핵심으로서 중국이 추구하는 통일과 대만이 추구하는 독립을 각각 의미하지만 양자가 결코 양립할 수 없는 것이 엄연한 현실이다. 즉 중국은 어떠한 경우에도 대만의 분리·독립을 용인할 수 없으며 대만 역시 양안관계를 주종관계로 변모시키으로써 자신들을 일개 지방정부로 전락시키는 중국의 일국양제 통일방식을 수용할 수 없다.

또한 대만에서는 민주화 이후 과거의 권위주의체제에서는 볼 수 없었던 다양한 주장의 표출과 이들 간의 심각한 대립과 갈등이 양안관계에도 대(對)대륙정책을 추진하는 과정에서 어려움을 가중시키고 있다. 과거 양안 관계와 관련된 대만의 정책은 최고지도부가 결정했기 때문에 개인이나 집단적인 차원에서 다양한 입장을 제기할 수 있는 정치적 환경이 전혀 조성되어 있지 못했다. 따라서 현재는 양안관계에 대한 정책 결정 및 추진과정에서 정치권의 합의를 포함한 범국민적 공감대를 형성하기 어렵다.

체제적인 특성으로 인해 중국 대륙의 공산당 정부는 대(對)대만 정책 결정에 있어서 여전히 일관성을 유지하고 있다. 반면에 대만의 정치적 상황은 그러한 일관성을 더 이상 허락하지 않는다. 탈냉전 시기의 대만은 중요 선거가 있을 때마다 원래 대만 출신으로 전 인구의 85%를 차지하는 본성인과 외성인의 대립이 있어왔다. 리덩후이와 천수이볜이 대표적인 본성인 정치지도자이다. 본성인이 주도하는 민진당(民進黨)은 대만 독립을 선호하고 외성인이 주도하는 국민당(國民黨)은 중국과 통일을 선호하며 여야(與野)로 번갈아 나뉘며 첨예하게 대립해왔다. 그 과정에서 양안관계는 정치적으로 긴장과 이완을 반복하며 우여곡절의 변화를 겪으면서도 발전해왔다. 비록 지금까지 중국 대륙과 대만 사이에 정치 교류는 최근 들어서 매우 제한적으로 이뤄지고 있을 뿐 사실상 실질적인 진전이 없는 셈이었고 정치적 합의가 부재함에도 불구하고, 경제 교류는 매우 활발했던 것이다.

중국 대륙의 통일정책은 ‘일국양제’(一國兩制)이다. ‘한 나라에 두 제도’란 뜻으로, 중국 사회주의와 대만 자본주의가 공존을 인정한다는 의미이다. 중국 대륙이 대만과 통일하더라도 대만의 체제를 그대로 유지하도록 보장한다는 취지를 가지고 있으며, 1997년과 1999년에 각각 반환된 홍콩과 마카오에 여전히 자본주의를 유지시키는 것과 마찬가지로이다. 이에 반해 대만의 경우 2002년부터 민진당의 통일정책은 ‘일변일국’(一邊一國)이다. 대만해협을 사이에 두고 ‘한 쪽에 한 국가’씩 존재한다는 뜻으로, 대만은 통일을 원하지 않고 독립을 추구하겠다는 말이다. 본토 수복을 외쳤던 국민당은 여전히 대륙과 통일을 선호하며, 현재는 오히려 대륙의 공산당 정권과 좋은 관계를 유지하려고 노력하며 내성인과 갈등관계에 있다.

중국의 일국양제와 북한의 ‘연방제’는 사회주의와 자본주의 체제를 당장 하나로 합치기 어렵기 때문에 일정 기간 동안 두 체제를 공존시키는 배경이 같다. 남한의 ‘민족공동체 통일방안’의 중간 단계인 국가연합도 이와 똑같은 배경을 지니고 있다.³¹⁾ 중국의 일국양제에서는 대만,

홍콩, 마카오 등이 중국본토와 동등한 지위가 아니라 중국의 중앙정부에 종속적인 자치정부지만, 북한의 연방제에서는 남한과 북한이 동등한 지위의 자치정부를 유지한다는 점에서 차이가 있다. 또한 북한의 연방제는 대외적으로 하나의 국가지만, 남한의 국가연합은 대외적으로 두 개의 국가라는 점도 차이가 난다(이재봉 2014). 이와 같이 통일에 대한 입장이나 인식에 대한 중국의 대륙 및 대만과 남북한의 공통점과 차이점을 찾아 비교할 필요가 있다.

하지만 보다 더욱 중요한 문제는 남북한도 양안관계처럼 합의에 도달하기 어려운 정치·군사 문제나 제도적 통일은 미뤄두고, 당장 쉽게 이룰 수 있는 민간교류를 활성화하고 경제협력을 증진시키는 것이다. 중국의 대륙과 대만은 정치·군사적 환경의 변화나 통일에 대한 국내의 정치적 견해 차이와 그로 인한 갈등에도 불구하고, 경제적인 교류·협력을 포기하지 않았으며 현재까지 지속적으로 확대해오고 있다. 중국이 개혁개방 정책을 채택한 이후 양안 간 어떠한 위기 상황이 발생하더라도 민간 차원에서의 비정치적인 교류를 계속 이어왔기 때문에 양국 정상 간의 공식적인 회담 없이도 전면적인 3통 실시와 경제협력기본협정(ECFA) 체결과 같은 구체적인 실질적인 성과를 낼 수 있었다. 더 나아가 중국 대륙과 대만의 협력의 범위가 경제분야에만 국한되어 있지 않고 사회 전반적인 분야로 무한 확대되고 있다.

선행연구들의 주장처럼 대만의 ‘정치와 경제의 분리(政經分離)’ 접근방법을 통한 양안 간 교류·협력의 다방면으로의 확대는 현재 남북한 관계가 정치나 군사·안보 문제로 꽉 막힌 상황에서 우리가 본받을만한 정책인 것은 사실이다. 중국의 대륙과 대만도 남북한과 마찬가지로 상

31) “민족공동체 통일방안은 1989년 노태우 정부가 만들고 1994년 김영삼 정부가 다듬어 김대중-노무현 정부를 거쳐 이명박-박근혜 정부까지 계승하고 있다. 그러기에 2000년 6월 남북 정상회담에서 ‘남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다’고 합의했던 것이다”(이재봉 2014).

대방의 정통성을 여전히 인정하지 않고 있다. 또한 남북한은 아직 상호 적대관계를 청산하지 못하고 있다. 중국 대륙과 대만의 교류·협력 활성화는 양안의 적대 구조가 화해협력 구조로 전환되었기 때문에 가능했던 것이 아니라, 그러한 적대관계를 바꾸기 위해 선제적으로 이뤄진 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 한국전쟁 때 교전 상대국이며 현재도 공산당이 지배하고 있는 중국과 인적·물적 교류·협력의 규모가 미국, 일본, 한국의 그것보다 더 크다.

양안의 경우 체제적인 측면에서는 대만이 중국보다 우위에 있는 반면에 경제적인 측면에서는 대만이 중국에 의존적이다. 하지만 한반도의 경우 체제적인 측면과 경제적인 측면 모두에서 한국이 북한보다 우위에 있다. 이 때문에 남북한은 교류·협력의 목적과 시각에 있어서도 큰 차이를 보인다. 남한은 남북한 교류·협력을 통해 북한의 변화를 유도한 후 통합을 염두에 두고 있는 반면 북한은 체제 보장을 최우선 전제로 하여 제한적인 범위 내에서만 교류·협력을 추구하고 있다. 이러한 상황에서 한국이 아무리 대화와 협상을 시도해도 북한의 기존 태도와 방식이 크게 바뀌지 않을 가능성이 크다. 대만과 한국의 경우 집권 정당의 정책에 따라 대중국 및 대북한 접근방법이 다르다는 점에서 비슷한 점이 있지만, 중국은 일관적인 정책을 추구하는 반면 북한은 일관적이지 않고 변덕스럽다는 점에서 큰 차이를 보인다. 이러한 상황에서 북한이 핵을 포기하고 한국과 직접적인 교류·협력을 확대해도 체제유지와 경제발전을 할 수 있다는 유인책을 한국 정부가 제공하기는 현실적으로 어렵다. 양안관계를 참고해 사안별로 분리하여 간접적이고 우회적인 방법으로 접근할 수 있는 방법을 찾는 데 지혜를 발휘한다면, 남북한 간에도 한·중 관계와 같은 결과를 가져올 수 있으며, 통일도 불가능하지 않을 것이다.

3. 국제정치적 변수

양안관계와 남북한관계는 모두 대내적 한계와 함께 대외적 요인 역시 이들 상호관계에 매

우 큰 영향을 미치고 있으며, 경우에 따라서는 대내적 한계를 더욱 악화시키기도 한다. 주변 강대국들의 전략적 고려와 특정 정책이 정작 양안 및 남북한 당사자들의 이해관계와 무관하게 추진되고 결과적으로 관계 변화에 부정적인 요인으로 작용하기도 한다. 이는 양안관계와 남북한 관계가 공통으로 직면한 문제로서 이들 대내외적인 한계의 극복 여하에 따라 향후 양안관계 및 남북한 관계의 미래가 달려있다.

앞에서 검토했듯이 냉전시대부터 양안관계는 중국 대륙과 대만의 손에 달린 문제가 아니었다. 양안관계는 냉전시대에는 미국과 소련으로 양분된 냉전체제구조 및 그 변화에 종속적이었다. 특히 미국은 양안관계에서 미국은 매우 중요한 행위자였다. 냉전시기 대만은 미국에게 ‘가라앉지 않는 항공모함’(unsinkable aircraft carrier)으로서의 가치를 가지고 있었다. 미·중 간의 대립이 우려되는 현 시점에서 대만은 여전히 유용한 카드이며, 대만으로서도 자국의 독립에 있어서는 미국의 지원이 절실하다. 일례로, 미국의 대만에 대한 무기판매는 언제나 양안관계의 중요 이슈다. 이러한 현상은 세계적인 흐름과 달리 동아시아의 시계가 냉전시대에 멈춰있기 때문에 발생한다. 현재도 미·일 동맹은 중국의 부상을 견제하고 봉쇄하는데 초점이 맞춰져 있고, 이에 맞서 중국은 막강한 경제력을 바탕으로 군비를 증강하고 상하이협력기구(SOC) 구축함으로써 동아시아의 불안정성이 커지고 있다.

이러한 상황에서 한반도 문제와 함께 동아시아의 핵심적인 불안요인으로 거론되어왔던 양안관계가 2008년 국민당의 마잉주 정권 출범 이후 본격적으로 화해국면으로 접어들었고, 최근에는 자유무역협정(FTA)와 유사한 경제협력기본협정(ECPA)을 체결하고 경제통합의 속도를 높이고 있다. 또한 최근에는 외교안보관계도 평화협정 체결이 거론될 정도로 양안관계가 진전되고 있다.

최근 들어서는 중국 대 미국-대만이라는 간단한 등식이 보다 복잡해지고 있다. 이는 마잉주 총통 이후 양안관계가 경제분야를 중심으로 급속히 가까워지고 있고, 이를 바탕으로 매우 평화

적이고 안정적인 관계를 유지하고 있기 때문이다. 심지어, 영토문제 등에 있어서는 중국과 대만이 같은 입장을 보이기도 하며, 협력의 분야 또한 경제통상에서 해난구조 등 안보분야로까지 확대되고 있다. 하지만 적어도 단기간 내에 중국 대륙과 대만이 평화적으로 통일하기 어려울 것이라는 전망이 많다. 왜냐하면 미국이 중국을 견제하느라 대만과의 군사동맹을 더욱 강화할 것이라고 예상하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 갈수록 긍정적인 방향으로 변화하고 있는 양안 관계의 양상은 남북한 관계에 던져주는 시사점이 크다.

동아시아에서 해양세력과 대륙세력이 충돌하는 한반도의 휴전선은 한반도의 분단선이자 동아시아의 '세력균형선'으로 작용해왔다. 이러한 맥락에서 볼 때 주변 강대국 간 패권경쟁을 강화할 때는 한반도에서 충돌이나 긴장이 발생하고, 패권경쟁이 퇴조하면 협력체제가 등장할 가능성이 높아졌다. 최근 동아시아 정세는 신(新)냉전이라고 불릴 정도로 미국의 '아시아중심축'(Pivot to Asia) 전략과 '재균형'(rebalancing) 정책으로 중국을 포위하며 견제하고 있으며, 중국은 이에 대응하여 미국과 조정과 협력을 강화하면서도 균형을 맞추기 위한 경쟁에 나서는 기조를 띠고 있다.

여기서 미·중 수교 이후의 대만은 한·중 수교 이후의 북한과 비교될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 북한과 대만은 모두 외교적으로 고립된 상태에 빠졌고, 활로를 찾는 과정에서 '핵무기 개발'과 '분리 독립'이라는 수단으로 자신을 위협하는 미국과 중국에 도발하거나 저항했다. 미국과 중국은 상대방과의 정면충돌 우려 때문에 북한과 대만을 직접 응징하지 못했다. 이런 의미에서 '중국-대만-미국' 및 '중국-북한-미국' 간의 역학관계는 아직도 냉전시대와 유사하다고 할 수 있다. 비록 미국은 중국과 수교하고 대만과 단교했지만 '미국-중국-대만' 간의 역학관계는 변하지 않았다. 마찬가지로 북한과 미국이 관계를 정상화하더라도 '북한-중국' 관계 그리고 중국의 대륙과 대만이 관계를 완전히 정상화하더라도 통일이 이뤄지지 않는 한 '미국-대만' 관계는 후퇴를 기대하기 어렵다.

이러한 역학관계 구도 속에서 현재 북한의 체제는 중국의 후견에 의해서도 지탱되고 있다. 항일전쟁과 한국전쟁을 통해 혈맹관계를 유지했던 중국과 북한의 관계가 최근 들어 상당한 수준으로 탈색됐음에도 불구하고, 중국에 있어 북한은 냉전시대를 거치면서 현재에 이르기까지도 전략적으로 순망치한의 관계이다. 현재 중국은 한미동맹에 대항하는 완충지대로 북한의 생존을 보장하며 이용하고 있다고 볼 수 있다. 특히 최근 남한이 미국의 '아시아중심축' 전략의 린치핀(linchpin)으로 기능하는 한 북한을 외면할 수 없다. 북한의 핵개발이 중국의 이해를 침해하고 폭정이 후견국인 중국의 세계적 이미지를 약화시키고 있음에도 불구하고, 남한이 미·중 관계에서 중립화될 때까지 중국에게 북한은 버릴 수 없는 카드이다. 중국이 이렇게 하는 한 김정은 체제가 지속될 가능성은 매우 크다고 예상할 수 있다.

그러다보니 북한 문제는 중국 문제라는, 소위 '중국 책임론'을 생산해냈다. 세계에서 북한에 대해 영향력이 가장 큰 국가는 중국이므로 북한 문제에 중국이 가장 앞장서야 한다는 논리다. 물론 그동안 남한이 주도적으로 북핵 문제를 해결할 마땅한 전략이 없었기 때문에 중국에게 책임을 떠넘긴 점도 있다. 대북 영향력은 경제적 영향력과 정치적 영향력의 구분 등 그 실체에 대해 조금 더 세밀한 검토가 필요함에도 불구하고, 중국을 이용해 북핵 문제를 풀려고 하는 남한의 정책 목표와 맞아떨어지기 때문이다.

여기서 주목할 점은 그러한 역학관계 구도 속에서 한반도가 미·중의 전략적 이익이 교차되는 지역이고, 양국 간 협의·조정·타협의 대상이 될 수 있는 가능성이다. 최근 북·중 관계는 과거의 전통적인 '혈맹'과는 거리가 멀고, 중국은 북한을 '부담'이라고 표현하기도 한다. 미국과 한국은 설사 미국이 북한과 국교를 정상화하더라도 한반도의 전략적 위치로 인해 한·미 동맹이라는 핵심 축을 훼손할 가능성은 거의 없다. 한편 중국은 북한은 물론이고 한국에 대한 영향력도 확대해 한반도 전체에 대한 영향력을 행사하고 싶어 한다. 최근 인민일보는 한중관계를 '순

치상의(脣齒相依), 일의대수(一衣帶水)'라고 표현했고,³²⁾ 시진핑 중국 국가주석은 지난 7월 한국 방문에서 한중관계를 '이익공동체'로 표현했다.

결국 한·중 관계는 중국의 남북한 균형정책 속에서 북·중 관계와 맞물려 갈 수밖에 없다. 이러한 과정에서 북·중 관계와 북·미 관계의 공간에 한국의 이익을 반영하는 것이 중요한 과제이다. 지금까지 중국의 대북정책 변화도 한·중 관계와 미·중 관계의 변화로 인한 것이다. 남북한의 직접적인 관계에만 초점을 맞추어서는 대내외적인 변수로 인해 안정적으로 남북한 관계가 개선되기를 기대하기 어렵다. 한국이 주도적으로 한·미·중 3자 공조의 공간을 확보하고, 현재 진행 중인 북·중 경협을 중국을 활용하여 남·북·중 3자 협력으로 확대할 수 있는 전략으로 전환할 필요가 있다. 새로운 전략과 그에 따른 접근방법은 남북한 쌍방 간 직접적 관계뿐만 아니라 주변 이해당사자에게 효익을 제공할 수 있어야 한다.

IV. 결론: 남북한 관계 발전의 신(新)전략

한국 사회 내에서 통일 논의는 이념성을 바탕으로 전개되기 때문에 정치적으로 매우 민감한 사안이다. 이런 현실을 극복하고 국민적 합의를 기초로 한 통일방안을 마련하기 위해서는 대화를 통해 의견을 수렴해 나가는 작업이 필요하지만, 한국 내에서 그에 대한 대체적인 합의점을 도출하기는 쉽지가 않다. 체제경쟁이 끝났다며 자본주의로의 통일만 고집하는 남한과 '우리식 사회주의'를 지키겠다고 고집하는 북한이 타협을 모르고 대결하고 있다. 이러한 상황에서 남한 내에서의 이데올로기적으로 편향된 통일 논의 기반으로 반복적으로 어느 한 편에 경도된 대북정

책은 남북한 관계의 불안정성과 불확실성을 고조시키고 있다. 현재 교착상태에 빠져있는 남북한 관계의 실마리를 푸는데 어떠한 해법도 제시하지 못하고 있는 원인도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

과거 양안관계의 대립과 협력 또는 긴장과 이완의 반복적인 양상도 남북한 관계와 마찬가지로 국내의 정치적 상황 및 국제정세 변화의 복합적인 영향아래 형성되었지만 심각한 대립 또는 긴장 상태에 빠졌을 때조차도 민간 차원에서 비정치적인 교류·협력을 계속 이어왔기 때문에 양안관계가 안정적으로 발전할 수 있었다는 점은 한국의 대북정책에 참고할 중요한 교훈이다. 하지만 대만은 중국과 교류·협력이 확대되더라도 경제적 의존성의 심화에 경계를 넘어서 체제에 위협으로 느끼지 않지만, 북한은 남한과의 교류·협력 확대에 의한 체제 전복과 정권 붕괴를 두려워한다는 점에서 남북한 관계 개선을 위해 참고하거나 교훈으로 삼을 수는 있어도 모델로 삼기에는 반드시 적절한 것은 아니다.

한국의 기존 대북한 전략 및 접근방법과 양안관계 발전의 모델이 가지고 있는 한계를 직시하고 그러한 틀에서 정답을 찾기보다는 창의적 해결책을 모색할 필요가 있다. 남한과 직접적인 교류·협력의 확대를 위협으로 간주하는 북한의 최선의 선택은 제한적 범위 내에서 남한과 교류·협력 정도일 가능성이 매우 크다. 이러한 제한적 조건에서는 제3의 길로라도 남북관계를 뚫어야 한다. 남북한 관계의 획기적인 개선과 안정적인 발전을 도모하고 궁극적으로 한반도 평화와 통일을 달성하기 위해서는 우선 북한이 개혁 개방 정책을 채택할 수 있도록 우회적인 방법의 교류·협력을 통해 점진적인 체제 변화를 유도하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 중국 대륙과 대만의 교류·협력 활성화가 양안의 적대 구조가 화해협력의 구조로 전환됐기 때문에 가능했던 것이 아니라, 그러한 적대관계를 바꾸기 위해 선제적으로 이뤄진 것이라는 점을 참고할 필요가 있다.

우선 미·중 관계에 영향을 받고 남북한 관계를 고려하여 미·중 관계 자체의 협력과 대립 양

32) “서로 의지하고 돕는 밀접한 관계이자, 매우 가까운 이웃”이며, “중국의 강물과 한국의 강물이 같은 바다에서 만나듯, ‘중국의 꿈(中國夢)’과 ‘한국의 꿈(韓國夢)’도 이와 같이 만난다”는 의미이다. 「人民日報」, 2014年 6月 28日.

상의 전개나 역내 힘의 균형에서의 변화 가능성을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 남북한 관계를 통해서 표출될 가능성이 크기 때문이다. 미·중 관계에 영향을 받는 남북한 관계에는 적어도 다음 세 가지 변수가 존재한다. 하나는 신형대국체제에서 미·중이 역내에서 공조·협력 관계를 구축하여 한반도에서의 갈등 상황을 축소시켜 나갈 수 있는 조건을 갖추는 것이다.³³⁾ 둘째는 중국의 힘이 더욱 강대해지고 미국의 힘이 상대적으로 약해져 중국이 미국을 더 이상 두려워하지 않는 경우다. 셋째는 중국이 발전과정에서 압축성장의 부작용으로 연착륙에 실패하고 국력이 쇠약해지거나 분열 또는 붕괴하는 것이다. 이는 동아시아 역학 구도의 일대 변화를 의미하고, 그만큼 한반도 평화 구축과 통일 과정에서 중국변수가 미국변수와 함께 중요하다는 의미이다.

따라서 발상의 전환을 통한 현실성 있는 미래지향적 전략과 정책을 제시하고자 한다. 그것은 한국이 주도적으로 한·미·중 3자 공조의 공간을 확보하고, 현재 진행 중인 북·중 경협을 남·북·중 3자 협력으로 확대할 수 있는 전략으로 전환하는 것이다. 한반도의 통일은 전적으로 남한이나 북한의 손에만 달린 문제가 아니라 미·중의 복잡한 이해관계 교집합 속에서만 가능하다. 이러한 국제정치의 냉엄한 현실을 이해한다면 한반도의 통일이 남북한 당사자뿐만 아니라 주변의 이해당사국에게 제공할 수 있는 효익에 대한 청사진을 만들어야 한다. 남북한 관계를 개선하고 궁극적으로 한반도에 평화를 구축과 통일국가를 건설하는 과정에서 북한의 변화를 유도하고 통일기반을 강화하기 위해서는 무엇보다 중국의 협조가 필수적이다.

한반도 통일과정에서 핵심 변수인 중국의 협

33) 현재 중국은 미국과 함께 세계를 좌지우지하는 주요 2개국(G2)로 부상했다. 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 미국과의 관계를 '신형대국관계'로 규정했는데, 두 나라가 핵심 이익은 서로 건드리지 말고 다른 사안은 협력하자는 게 핵심이다. 중국은 외교정책의 기본을 덩샤오핑이 주장하던 '도광양회'(道光養晦)로 삼았지만, 국력이 커짐에 따라 국제적 현안에 목소리를 높이는 '유소작위'(有所作為)로 급선회하고 있다.

력을 유도하기 위해서는 현재 진행 중인 북·중 경협을 남·북·중 3자 협력으로 확대하여, 중국의 동북 3성 지역을 남북한 교류 완충지대와 한반도 통일 대비 전초기지로 활용해야 한다. 물론 남북한의 직접적인 관계 정상화는 우리가 한반도 상황의 주도권을 쥐고 갈 수 있는 궁극적인 해답인 만큼 매우 중요하지만, 현실적으로 어렵거나 시간이 지체되고 불안정성 및 불확실성이 큰 문제이기 때문이다. 한편으로는 남북관계 정상화를 위해 노력하고 다른 한편으로는 북한과 북경을 마주하고 있는 동북 3성에 진출하여 북한과 안정적인 교류·협력을 이끌어내는 양동작전이 필요하다.

중국의 입장에서도 매력적일 수 있다. 상대적으로 발전이 지체된 중국의 동북 3성은 EU와 맞먹는 인구를 가지고 있으며, 중국의 4번째 경제 축으로 부상인 동북 3성 개발에 한국 기업이 적극적으로 진출하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 남북한이 통일된 이후에도 중국에 이익이 된다. 현재 동북 3성은 해외 투자가 적은 상대적으로 낙후한 지역이지만 한반도 통일이라는 호재를 만나면 급속한 경제성장을 이루어 GDP만 최소 1조 위안(약 168조 원)이 증가할 것이라고 전망하기도 한다(김경일 2014). 또한 동북 3성 지역에서의 남한-북한-중국의 경제 교류·협력은 남한에 의한 흡수통일에 대한 중국의 우려를 해소하는 효과도 있다. 왜냐하면 이 지역에서 한반도와 동북아의 갈등구조 완화를 위한 한·중 상호협력의 틀을 마련할 수 있기 때문이다.

한국의 입장에서는 이러한 우회적인 접근방법은 무엇보다도 남북관계가 현재처럼 교착상태에 빠졌을 때나 대립·충돌하고 있을 때조차도 지속적으로 교류·협력 관계를 유지할 수 있다는 특장이 있다. 그리고 통일은 그 자체보다 어떤 통일을 어떤 방식으로 이루느냐가 더 중요하다. 이와 같은 우회 전략을 통한 점진적인 방식의 접근방법은 북한의 경계심과 우려를 완화할 뿐만 아니라 남한의 기술과 자본이 투자된 중국의 동북 3성에서 북한의 인력, 즉 보다 더 많은 북한 주민이 통일을 위한 적응 기간을 갖도록 하는 의미도 있다. 또한 최근 중국의 공세적 대북

접근과 그에 따른 북한의 중국화에 대한 대응방안이 되기도 한다.

북한은 체제와 정권 유지를 위해서도 주민들의 생활향상이 무엇보다 중요하다. 실제로 북한은 현재 농민들에게 수확의 일정 부분에 대한 자유로운 유통을 허용하는 등 개혁을 단행하며 경제 재건에 전념하는 모습을 보이고 있다. 하지만 현실적으로 북한의 경제발전은 국제사회로부터의 지원 없이는 불가능하다. 김정은 정권이 경제건설과 핵무력건설을 병진(並進)하는 노선을 내세우고 있지만 과연 핵개발과 경제발전이 양립할지는 의문이다. 대량살상무기인 핵무기를 포기하지 않는 한 국제사회의 대북제재가 강화될 것이기 때문이다. 우리의 대북정책이 북한 스스로 고사(枯死)하거나 붕괴하도록 방지하여 북한을 흡수 통일 또는 포기하는 것이 아니라면 북한이 개방개혁 정책을 채택할 수 있도록 우회적으로 협력해 점진적인 체제 변화를 유도하는 것이 바람직하다. 이는 남한 사회 내에서 북한에 대한 접근방법에 대한 첨예한 대립에 부딪혀 우왕좌왕하거나 아무런 실질적인 행동을 취할 수 없는 상황을 탈피할 수 있는 방법이기도 하다.

중국의 부상으로 동아시아의 국제질서에 새로운 변화의 바람이 불고 있다. 그 변화가 좋은 삶든 우리로선 피할 길이 없다. 한반도의 통일국가 건설하기 위해서는 단순한 남북한 간 양자관계의 관리 차원을 넘어 동아시아까지 염두에 둔 입체적 발상이 필요하다. 동아시아 국제질서의 변화과정 속에서 한국의 전략적 이익은 한반도의 평화 정착과 함께 동아시아에서 조화롭고 안정된 지역질서가 형성되도록 하는 데 있다. 이러한 상위목표에 따라 북한과 할 수 있는 것이 무엇이고, 할 수 없는 것이 무엇인지를 구체적으로 판단하여 분단의 고착화를 막을 수 있는 실용적인 대북정책을 펼쳐야 한다. 정권유지에 집착하는 김정은 정권이 가까운 시일 내에 중국식 개혁개방을 전격적으로 수용하며 체제전환을 시도하거나 갈등을 유발하는 행동을 멈추고 한국과 직접적인 전면적 교류·협력을 추진할 것이라고 기대하기 어렵다. 주변 강대국 모두 참여하여 상호 협의하고, 공동으로 건설하며, 이익을 상호

공유할 수 있는 새로운 다자 간 협력질서를 구축하여 북한의 참여를 유도해야 한다.

동북 3성 지역을 매개로 북·중 간 경험과 공동개발사업 등 양국 국가계획과 사업에 한국이 적극적으로 참여해 북한과 간접적인 교류·협력을 활성화함으로써 정체상태에 있는 남북한관계를 극복해야 한다. 중국 동북지역은 남북한과 중국뿐만 아니라 기타 주변국들이 상호 협력하며 평화롭게 공존할 수 있는 최적의 공간이다. 북한이 한국에 의한 흡수통일에 대한 두려움을 떨쳐내고, 국제적 고립에서 벗어나 국제사회의 책임 있는 일원이 되 수 있고, 자연스럽게 시장경제를 학습하여 시장화를 심화시키며, 북한인이 글로벌 시민성(global citizenship)을 향상시킬 수 있는 북한의 실질적인 변화를 유도할 수 있는 전초기지로서 최적의 장이다.

참고문헌

- 김정일. 2014. “남북통일이 한반도 주변 4강에 미치는 편익 비용 분석.” KIEP 남북통일 분석 국제 세미나(서울, 9월 18일).
- 김관호. 2014. “兩岸관계의 특수성이 한반도 통일에 주는 정책적 함의.” 『북한학보』 제39권 2호, 152-181.
- 김옥준. 2011. “양안관계발전과 통일방안에 대한 기능주의적 고찰.” 『국제정치연구』 제14집 1호, 223-251.
- 서진영. 2006. 『21세기 중국 외교정책: ‘부강한 중국’과 한반도』 서울: 폴리테이아.
- 신종호·김소연. 2010. 『중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점』, 수원: 경기개발연구원.
- 이재봉. 2014. “남북, 정치·군사보다 민간교류 활성화시켜야.” 『한중관계 브리핑』 <http://kcri.wonkwang.ac.kr/?p=423>, 2008.02/28.
- 이종석. 1998. “새정부 대북정책의 방향과 과제.” 『통일문제연구』 상반기호 통권 제29호, 5-27.
- 전병곤. 2012. “중국-대만관계와 남북관계에의 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』 6월호, 14-30.
- 전재욱·최의현. 2000. “대만의 정권교체가 양안관계에 미치는 영향.” 『KIEP 세계경제』 제3권 4호, 102~109.
- 한재현. 2009. 『양안(兩岸)관계 변화과정과 전망』, 서울: 한국은행.
- 施正鋒. 2001. “特殊的國與國關係之評述.” 台灣主權論述資料選編編輯小組, □『台灣主權論述 資料選編(上)』, 臺北: 國使館.

국문참고문헌의 영어표기

(Korean References in Roman Alphabet)

- Chun, Chai-wook & Choi, Eui-hyun, 2000, "The Influence of Regime Change in Taiwan on Cross-Strait Relations", *KIEP World Economy*, 3(4), pp.102-109.
- Han, Jae-hyun, 2009, *Change and Prospects of Cross-Strait Relations*, Seoul: The Bank of Korea.
- Jeon, Byeong-gon, 2012, "Implications for Inter-Korean Relations of Cross-Strait Relations between China and Taiwan", *KDI Review of the North Korean economy*, June Edition, pp. 14-30.
- Kim, Kwan-ho. 2014. "Implication in Policy of Distinct Characteristics of Cross-Strait Relationship to Unification of Korean Peninsula", *The Journal of North Korean Studies*, 39(2), pp. 152-181.
- Kim, Oh-joon, 2011, "Functionalist Perspective on Cross-Strait Relations and the Chinese Unification", *The Journal of International Relations*, 14(1): 223-251.
- Lee, Jong-seok, 1998, "The Directions and Issues of New Government's Policy toward North Korea", *The Korean Journal of Unification Affairs*, 29: 5-27.
- Shin, Jong-ho & Kim, So-yeon, 2010, *The Characteristics of Exchanges and Cooperation between China and Taiwan and the Implications for Inter-Korean Relations*, Suwon: Gyeonggi Research Institute.
- Suh, Jin-young, 2006, *China's Foreign Policy in the 20th Century: Rich and Powerful China and Korean Peninsular*, Seoul: Politeia.