

“Two States-Two Systems” on the Korean Peninsula with Security Guarantees from the U.S. and China

Yun, Gyong-woo[†]

Abstract

The purpose of this article is to critically examine the existing discourse on the reunification of the Korean peninsula and the Chinese “one country-two systems” construct and to provide a method of approach to realistically feasible strategies for peace and prosperity. Most of the Korean discourse on the establishment of a peace system on the Korean peninsula and the reunification of Korea and the case of “one country-two systems” in China favor a gradual, phased approach based on functionalism theory. However, these studies do not recognize the political reality of separate states with independent sovereignty and substantially different systems. As a result, conflicts and confrontations continue despite non-political exchange and cooperation between the two Koreas. In order to solve or minimize these problems, I suggest a “two sovereign states-two systems” approach for peace and prosperity on the Korean peninsula and Northeast Asia, with their security guaranteed by the four major powers around the two Koreas.

Key Words: *Korean peninsula, unification, functionalism, system security*

This work was supported by the National Research Foundation of Korea (NRF) Grant funded by the Korean Government (MEST) (NRF-2009-362-B00011)

[†] E-mail: gyongwooyun@kookmin.ac.kr

Ph. Earned at: Temple University

Current position: Professor, Kookmin University

Received: April 2, 2019, Revised: April 28, 2019, Accepted: May 16, 2019

I. Preface

There are four possible scenarios for the future of the national systems of the two Koreas: “one state-one system,” “one state-two systems,” “two states-one system,” and “two states-two systems” (Table 1). Among them, “one state-one system” means complete unification by absorption by either side. “One state-two systems” presupposes a unification by absorption, but continues the coexistence of two systems. “Two states-one system” means that the two states are mutually recognized as equal sovereign ones, maintaining the same system in which North Korea is democratized or South Korea is communized. “Two states-two systems” refer to the coexistence of two different systems of socialism and capitalism in two separate sovereign states.

Table 1. Types of States and Systems

	One system	Two systems
One sovereign state	One state one system	One state two systems
Two sovereign states	Two states one system	Two states two systems

Among the alternatives, it is difficult to achieve a single nation-state system unless it is a unilateral unification of absorption due to sudden changes. The same is true of “two states-one system,” which would entail a collapse of North Korea's system and its shift to a democratic and market economy, or South Korea's absorption into North Korea soon after the establishment of a regime like North Korea in South Korea. “One state-two systems” is the gradual and phased model in which two Koreas maintain their own systems and institutions, strengthen their exchanges and cooperation functionally, and achieve unity through a loose combination with a transitional stage of peaceful coexistence, because it is difficult to unify the two Koreas immediately on the premise of unification by absorption to either side.

Most discussions on the unification by absorption refer to the German model case. They focus mainly on the gradual and phased preparations that were already taking place before the sudden unification by the South's absorption due to a sudden change in the North, not on the form of unification through “one state-two systems.” The focus is not on the future of the Korean Peninsula or outcome of its unification, but on the preparation for reunification. The two Koreas are required to conduct exchanges and cooperation in non-political areas such as the economy, society and culture, and to make efforts to restore ethnic homogeneity. However, unification by absorption is unlikely in reality. The way in which unification by absorption is transferred to either side poses a threat to the regime and its system, hence the North's refusal to accept it. South Korea is a model country that succeeded in both democracy and a market economy, and it has an edge in competition with the North regime over the communist hereditary dictatorship.

This paper examines earlier discourses on the establishment of a peace system on the Korean peninsula and the reunification of Korea such as the confederation/federation model, the European Union integration model, the model of the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun governments, the supranational community model, and the “one state-two systems” model to grasp their strengths and weaknesses, and from this analysis discover a better strategy for

the development of inter-Korean relations. The “one state-two system” model is examined not through applications to the Korean Peninsula but rather through a critical review of the experience of cross-straits relations between China and Taiwan that might suggest a more flexible and practical approach to inter-Korean relations with Korean characteristics.

Existing discourses on the establishment of a peace system on the Korean Peninsula and unification of two Koreas favor a gradual and step-by-step approach based on the theory of functionalism and/or neo-functionalism. The Chinese model of “one state-two systems,” which is also based on functionalist theory, is designed to pursue integration by strengthening exchanges and cooperation in non-political areas between China and Taiwan. However, these functionalist models have a limitation of offering solutions dependent on not recognizing North Korea as a political entity with independent sovereignty that functions as a separate state with a substantially different system. While the functionalist approach is useful in offering pointers for the “process of preparing for the integration” of two Korean societies, it tends to ignore the underlying issues of conflict and confrontation and cannot solve the problems that arise from them.

To supplement or minimize the weakness, this article suggests solutions to build a peace system of the Korean Peninsula guaranteed and safeguarded by two Koreas as well as United States and China as stakeholders. It recommends the creation of conditions of guaranteeing peace on the basis of “two states-two systems” for inter-Korean relations and then promoting exchanges and cooperation in non-political areas between the two Koreas.

II. “Post-division” and “Unification” Discourse in South Korean Society

Since the establishment of separate governments in the South and the North Korea in 1948, the Korean Peninsula has been divided into two different states with different ideologies and systems. Ever since the leaders and citizens of the two Koreas have been constantly trying to call for unification and to propose various models of unification, but unification has not yet been achieved. Discussions on the unification model of the Korean Peninsula in the South Korean society have been developed on the premise that the two Koreas will establish a single nation-state. In the process, conflicts have been emotionally amplified in line with the logic of the political camps without a focus on their rational policies, resulting in societal acute confrontations and so-called “South-South conflicts.”

The two Koreas became for all practical purposes separate nations due to their prolonged division, as recognized by their simultaneous admission as UN member states in 1991. In reality, however, the South and the North still do not recognize the national sovereignty of their counterparts. In their ongoing confrontation with their counterpart, each claims the legitimacy to rule the whole Korean nation and to lead its unification through absorption.

Based on this reality as well as national sentiment, all the unification models proposed by previous South Korean governments presuppose South Korea-led absorption unification through the superiority of democracy and capitalist market economy system. There are no exceptions to the unification model proposed by the previous governments of South Korea, both conservative governments as well as liberal governments whose policies toward North Korea are represented by Kim Dae-jung’s “Sunshine policy” and Roh Moo-hyun’s “peace and prosperity policy.” The unification models proposed by both conservatives and liberals are based, at least on the surface, on the theory of “functionalism.” The functionalism presumes that cooperation in the non-political realm (economic, social, technological, and humanitarian)

enhances peace and integration, and despite the real differences in South Korean approaches towards North Korea incorporates a shared goal of South-led unification (Paik Hak-soon 2009, Kim Yeon-chul 2010).

The unification policies of the previous conservative administrations were based on the Kim Young-sam administration's policy of "national community" that succeeded the Roh Tae-woo administration's "unification model of Han-national community."¹ From the late 1980s to the early 1990s, as the Cold War ended on the global level, North Korea suffered from economic hardship, and South Korea gained an edge in ideological legitimacy competition with North Korea, South Korea proposed a unification model urging the North to abandon its revolutionary strategy against the South and to reform and open its doors. Since then, the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments, which were been in power for 10 years, tied the improvement of inter-Korean relations to denuclearization through the North's nuclear development and prioritized mutual benefits between the two Koreas based on economic principles, but showed no significant difference from the policies of previous conservative administrations.

The unification model on the Korean Peninsula proposed by previous conservative governments is not a matter that can be agreed upon by the South and the North because it is based on the premise of unification by absorption. The conservative government's unification model is not worth discussing from the North's point of view, as it implies the end of Kim's hereditary power succession through popular uprising, coups and military attacks from external powers, the replacement of vested interests and the replacement of ruling elite groups, regime change, regime collapse and reunification by military force. Of course, the Lee Myung-bak and Park Geun-hye administrations tried to appeal to the nation's expectation of unification, but their policies were based on the unfounded expectation of North Korea's collapse and the illusion of unification by absorption. Like South Korea, North Korea will not give up its regime. It intends to maintain its political system, if not to unify the Korean peninsula under its aegis.

Unless North Korea abandons its political system and is absorbed by South Korea, the unification model of the conservative governments is not realistic. It is contradictory to propose a gradual, step-by-step peaceful reunification scheme through functional cooperation, hoping that North Korea's system will collapse, with no effort to settle the hostile relationship with the North. If the conservative forces are to use the issue of unification only for the sake of their power, vested rights, and survival, it can be seen that in their innermost heart they do not want unification of the Korean peninsula. The conservative forces can only be politically disguised and wrapped up in unification policies because they take advantage of the "security frame" on the divided Korean peninsula.

The "Sunshine Policy" of the Kim Dae-jung government and its successor, the "Policy for Peace and Prosperity" of the Roh Moo-hyun administration, were also rooted in functionalism. In accordance with functionalist premises, the Sunshine Policy also aimed at the promotion of

¹ The Kim Young-sam administration, in the wake of the Roh Tae-woo model to unify the Han national community, proposed a three-step unification policy: "Reconciliation and cooperation → the federation of the two Koreas → completion of a unified nation-state." (August 15, 1994)

reconciliation and the alleviation of tension through exchanges and cooperation with North Korea, thereby establishing peace on the Korean Peninsula, inducing North Korea's change, and ultimately achieving South Korea-led unification.² In the current situation on the Korean peninsula where there is a great deal of heterogeneity and imbalance between the two systems, however, such a progressive peaceful unification ultimately implies the end of the North Korean regime, which is almost impossible to realize, at least at this stage. So far, liberal administrations' engagement policies toward North Korea have been limited to focus on the progress of integration of North Korea into South Korea, and therefore have failed to overcome the North's frequent provocations and the deepening of "South-South conflict" in South Korean society. The Sunshine Policy, inherited by the South Korea liberal governments, is a "stripping strategy" or an "absorption unification" that encourages North Korea to voluntarily give up its regime. The ultimate goal of the unification model proposed by the South Korean liberal governments is also to have North Korea absorbed by South Korea, which is ahead of ideological and economic competitions.

Typical examples of absorption unification under different systems are Germany, which has integrated under capitalism, and Vietnam, which has been integrated under socialism. East Germany collapsed and got integrated into West Germany whose system was superior to the East after the Berlin Wall fell, while South Vietnam was absorbed into the North Vietnam after it fell to the communist-run North Vietnam. The only model for both Germany and Vietnam were the collapse of one side for absorption by the other. The German model will not work on the Korean peninsula because North Korea aims to maintain its regime, while the Vietnamese model is not desirable because it would require another inter-Korean war. Both the German and Vietnamese models contradict models based on a functionalist approach because they are premised absorption by one side after collapse of the other.

Understanding the German case as a functionalist theory and applying it to the Korean Peninsula's reunification model resulted from a misconception of the facts. German unification was caused by external shocks such as Soviet reform and opening-up policies, revolutions from below in Eastern European countries, the impact of political leaders and the media in West Germany, tyranny and corruption in the East German regime, dissidents' human rights and democracy movements in West Germany, resistance from citizens, and so on. East Germany turned out to be a house of cards as those various factors had influenced one another. As a result, while it could be viewed as a "product of coincidence," it was a "multifaceted revolution" with various internal and external elements rather than a gradual integration through steady exchanges and cooperation between two different systems (Lee Sang-sin, Park Joo-hwa, and Seliger 2017).³ It is wrong to apply the German case for the gradual and functional process of unification on the Korean peninsula. East and West Germany unexpectedly united as the communist bloc crumbled and the Berlin Wall fell with

² The Kim Dae-jung government proposed three stages of unification (confederation → federation → unification), while Roh Moo-hyun proposed four different steps (institutionalization of peace structure → exchanges and cooperation → South-North confederation → unification).

³ After Gorbachev introduced 'Perestroika' and 'Glasnost' policies in 1985, the Soviet Union was unable to function properly as a patron to Eastern European Communist countries. After the Berlin Wall of Germany fell in 1989, the communist regimes of Eastern Europe collapsed like dominoes.

the end of the Cold War.

The internal and external environment of the Korean Peninsula is much different from that of divided Germany. Unlike Germany, the two Koreas, which experienced a fratricidal war, are subject to great political restrictions. There are still deep hostilities and tight tensions between the two Koreas, and there remain many conflicts about policy toward the North within South Korean society. In South Korean society, it is difficult to expect consistent inter-Korean exchanges such as West Germany's "Eastern Policy" due to sharp differences in the views of South Korean conservatives and liberals regarding policy toward the North. While East Germany lost its biggest backer, the Soviet Union, North Korea still has China standing as a solid supporter and enabler behind her.

The greatest fantasy based on the German model is the South's expectation that the North will collapse like East Germany and the other Eastern European communist countries. Such an expectation is nothing but "wishful thinking" so long as a robust China can function as a political and diplomatic buttress for North Korea, even as a respite in the enforcement of international sanctions against North Korea. China would be concerned that should a popular uprising occur in North Korea, many refugees would be likely to cross the northern border into China rather than the "Military Demarcation Line" into South Korea. That is why the two Koreas have a truce line with barbed wire and a minefield, not a barrier like the Berlin Wall of Germany. The collapse of the North Korean regime may not necessarily lead to the subsequent absorption of the North into the South due to China as a crucial intervening variable. Unlike Germany, it would be difficult to imagine for the Korean peninsula a comparable dramatic breakthrough in which one side collapses and is absorbed into the other, and everything is resolved all at once.

Furthermore, the unification of two Koreas cannot be separated from the positions and attitudes of the United States, China, Japan, and Russia due to the geopolitical position of the Korean peninsula surrounded by such great powers. In the situation which the four major powers place their policy priority on peaceful status quo of the North-South Korean division, it is hard to assure that the reunification of two Koreas will be achieved even if North Korea's denuclearization succeeds. The unification which is achieved in the form of consensus has virtually no precedent in contemporary history. For example, two Vietnams were reunited after more than 20 years of war, and the 1989 revolution in East Germany led to the swift and unexpected reunification of the two Germanys. The only possible exception is Yemen, but the supposedly peaceful unification in Yemen was followed by a bitter civil war between the former North and former South – hardly an inspiring example. Because Yemen's merger of disparate political and economic systems left some of the most crucial issues to be dealt with afterwards, it amplified ethnic sentiment, class and regional conflicts, which led to unstable unification and eventually to chaos.

The two Koreas can also learn lessons from the Chinese experience. Hong Kong and Macau, which have been governed under a "one country two systems," are divided into pro-China and democratic-independent groups with considerable internal friction. Taiwan is divided into pro-China and pro-Taiwanese independence groups and continues to be in conflict and tension with China, which unilaterally tried to impose a "One China Policy." Therefore the existing division between the two sides is highly likely to remain in place.

In fact, both Koreas have enshrined reunification in their constitution, each of them

recognizes itself as only one legitimate sovereign state, and they do not respect the other's political system. The Constitution of South Korea includes the North Korean region as part of South Korea's territory and stipulates peaceful unification under liberal democracy.⁴ The Covenant of the North Korean Workers Party, equivalent to a national constitution, stipulates that its ultimate goal is the unification of two Koreas under Communist ideology and "Juche" nationalism that emphasizes North Korea's political, economic, and military self-reliance.⁵ Unification by absorption also violates the International Covenant on Civil and Political Rights and the principle of international law called the "right to self-determination of people" in Article 1 of the UN Charter.

Each of the two Koreas denies the step-by-step peaceful unification of North Korea and South Korea into a single Korean sovereign state as well as the right to self-determination of the other state entity in which people have live in separate political communities for more than 70 years. However, since the two Koreas joined the UN in 1991 in recognition of their mutual existence, they are two distinct sovereign states under international law. In the context of practical international relations, the two Koreas are in essence two separate states, each of which has formal diplomatic relations with other countries and engages in diplomatic activities with them. In sum, while the two Koreas are one ethnic nation, they are also two sovereign states, two distinct systems, and two different governments.

The problem is that the engagement policies of the previous liberal South Korean governments can also be unintentionally contributing to the consolidation of the division system in the extreme case unless the North is collapsed and absorbed by South Korea due to external shocks or internal variables. Moreover, the Moon Jae-in government's policy toward North Korea seems to have a fixed focus on "peace" rather than on "unification." Indeed, it is difficult to solve the North Korean nuclear problem. Even if it is solved, however, the current division structure is not likely to change. There must be only a harsh process of coordinating and compromising the interests of the two Koreas and the four surrounding powers only for denuclearization and/or a temporal peace regime that may lead to chaos or civil war.

Besides the South Korea-led absorption unification with the drastic change in North Korea, what else should we expect for the future of the Korean peninsula? There are various possible scenarios: maintenance of the status quo through repeated conflicts and reconciliations between North and South; a South-North confederation/federation; a single national community as a national commonwealth; integration of two Koreas into an East Asian community as a supranational community; Chinese style confederation of two systems within one country; two states-two systems under which each of them would maintain its own system and peacefully coexist; integration of two Koreas through those forms as an interim stage in the unification process; and so on.

⁴ The South Korean conservatives' claim that they sympathize with United States pre-emptive strikes contradicts the South Korean Constitution. In reality American use of force against North Korea is possible only under whatever conditions that China might agree to.

⁵ North Korea stresses nationalism with the slogan of "One People, One Nation," demanding the exclusion of foreign intervention or interference in Korean Peninsula affairs. It is therefore contradictory for North Korea to demand that the U.S. to guarantee its regime and to ask China to assume a guardian role.

Among them, the confederation/federation system comes in many flavors. A “confederation” of the two Koreas refers to a union of sovereign states that still maintain their distinctive systems, governments and institutions, delegating politics, military, and diplomacy to the jurisdiction of separate North and South Korean governments (Jung Chang-wha 2002). Confederation with such characteristics has something in common with the South’s “commonwealth system” as well as the North’s “loose form of federation” or “low-level federation” in that each of two Koreas would maintain a separate constitution, military force, and government, and build towards gradual unification through exchanges and cooperation. So far, however, the two Koreas have not reached a concrete agreement for implementation of such a confederation, as both of them suspect the other of ultimately seeking to absorb the other party into their own system. Even if a confederation is pursued as a completed stage of unification rather than a transitional federation, it cannot be emotionally acceptable to South Korean society, which is historically dominated by the perception that North Korea uses a deceitful tactic for achieving reunification with South Korea under a single communist system.

There are two main types of federation. The one is a form of government in which sovereign power is formally divided between a central authority and a number of constituent regions like the United States, Germany and Switzerland. In a federation, central government mainly takes charge of diplomacy and defense while local governments are virtually in charge of internal affairs. It is only possible if ideologies and political systems are shared, and therefore would not be suitable as a unification model for the two Koreas long committed to opposing ideologies and conflicting political and economic systems. The other also refers to a form of government in which state power is divided into the central government and constituent units, but recognizing differences in their ideologies and systems. In such a federation, each of constituent units are to maintain its existing form of government and to keep its respective autonomous rights to domestic affairs while the central government on top of it takes charge of national defense and diplomacy.

In a situation where there is a great deal of differences and heterogeneity between two Koreas which have suffered from more than 70 years, it seems at least logically desirable that North Korea and South Korea might link up in a confederal form of unification with each maintaining its own political system and ideology, recognizing each other’s differences and allowing sub-units’ autonomy rather than uniformly imposing a single ideology and set of institutions. In such models the two Koreas would allow a ‘dual system’ during a transitional period. Nevertheless it would be very difficult to effect such an agreement through negotiations as each side would presumably seek to merge its opposite number within its own “single system.” Whatever may be asserted to the contrary, it is hard to conceive of the North, which has already fallen behind in the competition of regimes, would actually accept such a model. The will, ability, and determination of North Korean leadership toward unification are important, and thus a radical political settlement between the leaders of North and South Korea states may be more important than a gradual, step-by-step integration to start from the economic and technical spheres. The excessive autonomy of the regional governments in the North and the South may weaken national unity and undermine social stability. It may also make it difficult for confederal institutions or a federal government to function harmoniously, causing confusion and delaying or hindering the integration of the two Koreas. If conflicts and confrontations are intensified between the two autonomous governments intensify, they may collide directly with no buffer zone, and it may be difficult for neighboring countries to intervene and mediate between them.

The European Union as a model for regional integration, which has experienced conflicts and divisions among states, nations and peoples and has endured two World Wars, has many implications for the integration of the Korean Peninsula, on which a military standoff with periodic clashes has continued since the Korean War. European countries formed a community by appropriately using functionalism and neo-functionalism in the process of their integration. First of all, they steadily promoted exchanges and cooperation, in such non-political functional areas as economy, society and culture, according to the theory of functionalism. Since it was difficult to achieve integration among European countries only through functional cooperation in non-political areas, however, they naturally came to require a transnational community. They came to realize the importance of transnational bodies and their role in binding countries. In accordance with neo-functionalism, they started to make political approaches through negotiations and compromise that eventuated in the formation of transnational bodies.

The EEC (the predecessor of the EU), South Korea's engagement policy toward North Korea under the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun governments, and China's One Country-Two Systems Policy have each been based on the functionalist approach to regional integration. The unification process in a gradual and step-by-step manner can be useful in terms of the heterogeneity that has evolved between the residents of two Koreas (Table 2). The essence of functionalism is the spillover effect of integration. This means that exchanges and cooperation in the non-political areas are likely to produce economic and ultimately political integration. However, the functionalist approach is likely to fail if either side refuses to cooperate with its counterpart. In fact, inter-Korean relations have experienced roller coaster-like ups and downs as they are highly dependent on the policy orientation of South Korean political leaders and power groups. Exchanges and cooperation have been slow and shown little progress due to inactivity on the Northern side due to concerns over its regime's maintenance. Although China and Taiwan are exchanging more actively than the two Koreas in the non-political, especially economic arena, the continuing conflicts and tensions between them suggest that political integration between two Koreas has a long way to go.

Ideological heterogeneity among countries in Europe is relatively much smaller because they generally share a system based on liberal democracy and capitalist market economies. However, as functionalist approaches did not have the expected ripple effect to promote integration, many felt that political power should intervene to increase the possibility of integration. The neo-functionalism that emerged at that time emphasized the institutional as well as political aspects of functional cooperation among nations, and attempted to create a supranational federal institution to jumpstart integration into the European community. The EU is the most successful example of a progressive process that has formed a union of nation-states touching many areas, including politics, the economy, society and culture. Sovereign states have become intertwined in a broad super-national community. Considering recent changes in the situation of the Korean Peninsula, it is necessary to study the EU case in preparation for the possibility of peaceful coexistence between the two Koreas.

Table 2. Comparison of the European Unification Model with the Commonwealth Model of the Two Koreas

	South Korea's Confederation model	European Integration Model	North Korea's Low-Level Federation Model
Final Goal	Korean National Community (unified Korea)	European Union (United States of Europe)	Democratic Confederal Republic of Koryo
Integration Process	Reconciliation/Cooperation-Inter-Korean Confederation-a Unified Single State	Unification Process by Treaty	Diplomacy and Defense Delegated to Local Governments → Gradual Achievement of a Federal State
Transitional System and Institutions	<ul style="list-style-type: none"> - Inter-Korean summit - Inter-Korean cabinet - Inter-Korean Council - South-North liaison office 	<ul style="list-style-type: none"> - European Council - Council of the European Union - European Parliament - European Commission - Court of Justice of the European Union 	<ul style="list-style-type: none"> - Supreme National Confederal Assembly - Confederal Standing Committee
Realization Method of Integrating Body (Community)	Unification Constitution founded by inter-Korean Council → Confirmation and Announcement of the Unification Constitution by the Appropriate Procedure → Democratic General Election in accordance with unification constitution	Prepared Integration based on Treaties: Treaty establishing the European Community → Single European Act(SEA) → Maastricht Treaty → Amsterdam Treaty → Treaty of Nice	the opening of a national unification and political negotiation conference → Consultation and Decision on the Unification Plan → Announcement of Democratic Confederal Republic of Koryo
Type of Integrating Body	One nation, one state, one government (polity: one nation-state)	One multi-national state approved by member states (Confederal state)	One nation, one state, two systems, two regional governments (Federal state)

Source: Jung, 2002, 149 and Ministry of Unification, 2002, 2-5

However, the situation of two Koreas is different from that of EU member states. While the EU is a union of individual states, the two Koreas define their relationship not as separate states, but rather one going through a special interim – a process toward ultimate reunification. North Korea and South Korea are separate states with strictly independent sovereignty under international law, but do not recognize the legitimacy of the other's national identity. Due to the asymmetry of the North and South Korean regimes, there is a high possibility that either one would likely absorb and integrate the other. Also, unlike European countries that share liberal democratic and capitalist values and institutions, the two Koreas remain heterogeneous due to longstanding disparities in ideology and institutions. Also, many younger South Koreans feel that unification will not benefit them (Jung Dong-joon et al 2019). Many Koreans who publicly avow a wish for unification inwardly do not desire reunification for economic reasons.

If the EU's model is to be applied to the integration of the Korean Peninsula, the two Koreas must first recognize each other as mutual states, for only when they respect and accept the other regime can functionalist exchanges and cooperation increase. In order to apply the EU model to the integration of the Korean peninsula, the two Koreas must first recognize each other as sovereign states. Only when they respect and allow each other's system could the

possibility of functionalist exchanges and cooperation increase. Inter-Korean exchanges and cooperation would likely be much more difficult than expected if each of the two sides remains aware of the other's intention of unification by absorption. Even if exchanges and cooperation are actively carried out, there is a high possibility that they may not perform at the level necessary to facilitate integration. This is why each party has the different goal to achieve through them. There are also concerns that the functional and non-political cooperation alone could lead to a prolonged or entrenched division of the Korean peninsula like the relationship between China and Taiwan. The possibility of integration grows not because political leaders and elites of the two Koreas pursue it altruistically, but because they think inter-Korean exchanges and cooperation are in their own interests. Integration can take place only as a byproduct of self-interest. Of course, the possibility of achieving integration through gradual, step-by-step exchanges and cooperation increases only when a broad consensus exists among relevant groups; hence a majority of citizens must become the focus of functional cooperation in the integration process.

In the present situation of the Korean peninsula in which these conditions are lacking, there is a long way to go before the neo-functionalist approach can promote the development of "a supranational form of community," whether an "East Asian Community" or a "Korean National Community." Even if active exchanges and cooperation in various fields generate a functional integration, the neighboring countries that have experienced the imperial Chinese tributary system in the past are likely to hesitate to build a super-national entity for fear that they may integrate into China, which has powerful economic and military power as measured by traditional geopolitics. Because East Asian countries have a strong tendency to rely on nationalism and realism, they face limitations in forming a community. The resolution of political and military problems on the Korean Peninsula is a prerequisite for any "super-state community."

Nevertheless, important lessons can be learned from those functionalist approaches. It is necessary to analyze the functional exchanges and cooperation between the Chinese continent and the island of Taiwan, which like the Korean peninsula have been divided with opposing ideologies and systems for a long time, and further to identify the strengths and weaknesses revealed in "Cross-straits relations" so far. It is not the purpose of this article to apply the Cross-straits relation model to the Korean peninsula as it is, but rather to critically examine the experience of both sides and to draw lessons for a more flexible and practical approach for inter-Korean relations.

III. The Chinese-Style Integration Model of "One Country-Two Systems"

"One Country-Two Systems" (hereafter, 1C2S) is a Chinese-style integration model that allows two systems to be established in one country - the People's Republic of China (hereafter, China). It involves "the coexistence of two different systems of socialism and capitalism within one country," and "the principle of Hong Kong and Macao's governance under Chinese supervision and the principle of China's unification policy toward Taiwan." (Yun Gyong-woo 2016) The 1C2S is a doctrine that was devised by socialist China in anticipation of the return of Hong Kong and Macau, which had developed liberal democratic-cum-capitalist systems under Britain and Portugal, respectively. Its key point was to allow the two entities to maintain their existing systems, albeit temporarily, after they were handed back to China. The purpose was to prevent resistance to formal reintegration with China for fear of the introduction of a socialist one-party dictatorship. China guaranteed a high degree of autonomy for them, with

“Hong Kong people ruling Hong Kong” and “Macau people ruling Macau.”⁶

Nevertheless, under current arrangements pro-China figures typically rule both Hong Kong and Macau because the elected chief executives are pre-approved by the “Election Committee,” an electoral college widely viewed as loyal to Chinese authority, and then subject to approval by the Chinese Communist Party. Because only China-favored chief executives acceptable to the Chinese central government have been elected, they have all been considered puppets of the Chinese Communist Party, with approval ratings hovering around the 10% rate. Over time, many Hong Kong citizens came to demand the right to elect chief executives through general elections under universal suffrage with no curtailment from the central government of China. In 2014 this discontent sparked the 72-day massive occupation protests called as the “Civil Disobedience Campaign” or “Umbrella Revolution.” The number of protestors peaked at more than 500,000, an enormous number out of a total population of 7 million. Since then, pro-democracy protests have been frequent in Hong Kong. Less than a week after the 2014 protests ended Hong Kong, a similar outburst occurred in Macau, with up to 20,000 protestors out of a population of 600,000. Since then, pro-democracy protests have been frequent in Macau, too.

As China has tightened its grip over Hong Kong and Macau, Hong Kong and Macau citizens, who have been accustomed to Western democracy for a long time, are more dissatisfied with the reality of limited freedom and rights than in the past. Especially, most young people in the two SARs regard themselves as “Hong Kong people” or “Macau people” rather than Chinese. The opposition of Hong Kong and Macau citizens is intensifying because the current halfway house of capitalism and semi-democracy under the oversight of the Chinese Communist Party is supposed to exist only for fifty years, with the guarantees of separate systems scheduled to end in Hong Kong in 2045 and in Macau in 2049. Hong Kong protestors have been chanting “Let's protect the already-lost one country two systems,” and even calling for complete separation from mainland China.

As tensions between China and Hong Kong/Macau grow, the foundation of the one country-two systems policy has become shaky. The 1C2S was originally proposed by Deng Xiaoping in the early 1980s as way to reconcile the communist mainland with historically Chinese territories – Taiwan, Hong Kong and Macau – that have capitalist economies, but it was in practice first applied to Hong Kong. 1C2S implementation in Hong Kong and Macau was China’s signal that Taiwan could maintain its existing liberal democracy and capitalist systems after unification. However, the deeply problematic situation for 1C2S in Hong Kong and Macau is having negative effects on Taiwanese public sentiment toward China.

Hong Kong and Macao's autonomous government model has great implications for the Korean Peninsula. South Korea may suggest that North Korea could continue to retain its own governmental and administrative systems, legal, economic and financial affairs, including trade relations with foreign countries in accordance with the stipulation of “North Korean

⁶ As so-called “special administration regions” (SARs) Hong Kong and Macau have their own constitutions, administrations, and courts. The chief executive administrators of the SARs rule Hong Kong and Macau, while the president of China has neither direct involvement nor intervention in their internal affairs. While the diplomatic relations and regional defense of the two SARs is the responsibility of China, the SARs can have independent international relations, including participation in international organizations, under the supervision of the central government.

people ruling North Korea.” In one possible scenario, if South Korea would minimize its intervention or interference in North Korea’s internal affairs and allow North Korea to have a high degree of autonomy, then active exchanges and cooperation between the two Koreas might ease social and cultural heterogeneity, reduce economic gaps, and prepare for unification while minimizing unification costs. In another scenario as outlined in the “New Economy Map Initiative for the Korean Peninsula” proposal of the Moon Jae-in administration, South Korea would expand its economic networks including the two Koreas, China, Japan, Russia and Mongolia, in addition to the U.S., and within that broader energy and economic community create an East Asian supranational community in which North and South Korea would maintain their separate statuses. However, neither scenario would be acceptable to North Korea.

It is possible that North Korea might suddenly collapse and then integrate with the South. In that case, the German integration is worthy of further reference. Even if North Korea agrees to accept it, though, it may not be easy to overcome the huge socio-cultural heterogeneity and economic disparity between two Koreas which dwarfs the gap in Germany in 1990. Of course, we can also consider the opposite assumption that South Korea could be absorbed into North Korea. For China and its historically Chinese territories, it is the vast superiority and authority of the mainland that keeps the reluctant Hong Kong and Macau in line. While Hong Kong and Macau are just cities, China is massive by comparison. But for the Koreas, neither side is strong enough in any way to force the other into submission. If the stipulation of “South Korean people ruling South Korea” is applied under the rule of North Korea, the resistance of South Koreans, who are accustomed to the existing system and confident of its superiority, against North Korean central government would likely be much larger than that of Hong Kong and Macau people, leading to separatist movements and chaos. Hence such assumptions are unrealistic and not worth considering. When it comes to dealing with North Korea, we should not overlook North Korea’s fear of forced absorption by South Korea. That is why any unification model proposed by South Korea will fail if North Korea come to suspect that it is likely to bring about the collapse of its regime.

It is also important to examine China’s strategy to achieve its long-term goal of peaceful unification with Taiwan in a gradual and step-by-step approach of “economy first, politics later” and “easy things first, difficult things later,” as well as Taiwan’s reaction to China’s 1C2S policy. China and Taiwan have been divided over the same period as the two states on the Korean Peninsula, with similar long-standing political and military tensions, ideological and systemic competition, and social and cultural disparities. However, despite these differences, the two Chinas and two Koreas have also experienced mutual exchanges and cooperation. Therefore, cross-strait relations can be an important reference for the peaceful coexistence of the two Koreas and construction of a unified nation on the Korean Peninsula.

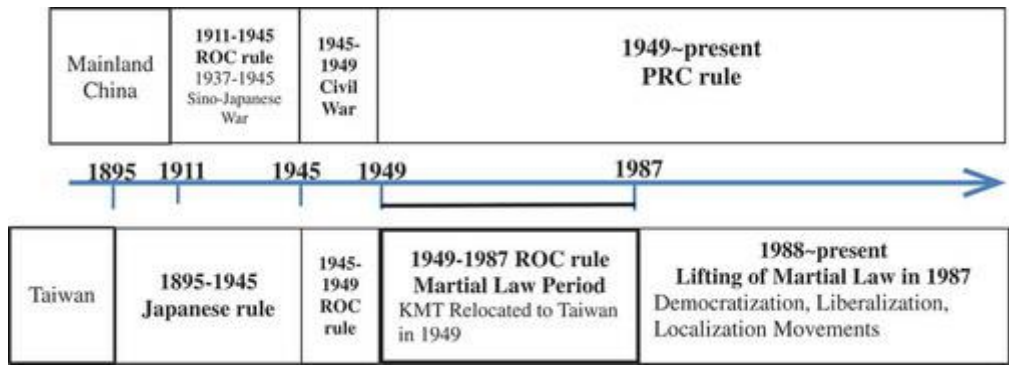


Figure 1. Timeline of Political Events in China and Taiwan from 1895 to Present

Cross-strait relations are complex and controversial, especially due to the dispute on the political status of Taiwan (Figure 1). Losing the Civil War to the Chinese Communist Party (hereafter, CCP), the Nationalist Party, also known as ‘Kuomintang’ (hereafter, KMT), relocated the Republic of China (hereafter, ROC) to Taiwan in 1949, and then declared to restore and reunify the mainland China. The communist regime, which established the People's Republic of China (hereafter, PRC) on the mainland China in 1949, has always sought to absorb Taiwan into itself, calling for “liberating Taiwan by force.” In the early years, military conflicts continued, while diplomatically both governments competed to be the “legitimate government of China.” Their relationship still hinges on the key questions of whether the two entities are two separate countries or two parts or regions of the same country.

As Yun Gyong-woo (2005, 96-97) has noted, the unification and foreign policies of China and Taiwan are closely linked to changes in the power structure of domestic politics (Figure 2). China began a new direction in its foreign policy as a new reform-minded national leadership led by Deng Xiaoping emerged in 1978 after Mao Zedong's death that adopted economic reforms and an open-door policy. Following the 1979 shift of U.S. official recognition of the PRC in place of the ROC, China changed its policy toward Taiwan from a policy of unification by force to a policy of peaceful unification by absorption, and attempted to initiate exchanges and cooperation with Taiwan. China proposed “Three Links” (trade, transportation, and postal) and “Four Exchanges” (relatives, tourists, academics, and cultural and sports groups) between China and Taiwan. In 1982, China added the principle of 1C2S, with the possibility of installing “special administrative regions” to provide historically Chinese territories such as Hong Kong, Macau and Taiwan with a high degree of autonomy, separate political systems, and capitalist economies. It has now been several decades since China last used such terms as “liberating Taiwan by military force,” and there have been no recent cross-straits military conflicts of any significance.

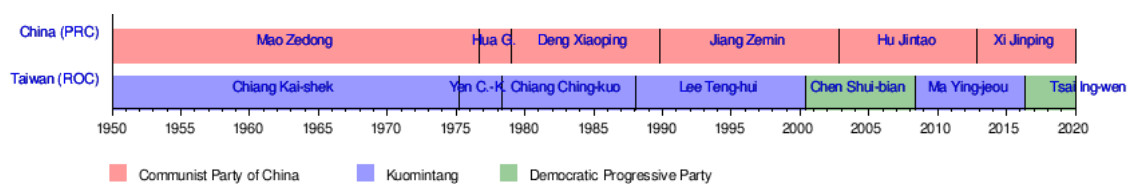


Figure 2. Changes in the Leadership of China and Taiwan

In response to China's attempts to have direct contact with Taiwan, the Taiwanese government under Chiang Ching-kuo announced a "Three Noes" policy, reiterating that there were to be "no contact, no compromise and no negotiation" vis-à-vis the Chinese government. Taiwan, which had been hostile to China due to its defeat in the civil war, viewed China's proposal as a conspiracy and declared that it would restore the mainland China by force. However, as China actually put its reform and open door policy into practice, Taiwan allowed indirect trade with China and began to permit private visits to mainland China in 1987. Since then, cross-strait movement of people has increased rapidly.

In 1988 President Chiang Ching-kuo of Taiwan died and power shifted to his designated successor, Vice-president Lee Teng-hui. The following year Lee, in his position as chairman of the KMT, presented the idea of a "one China, two governments," the first concrete Taiwanese response to China's 1C2S principle. In 1990, Lee emphasized that he would not only implement a policy of mutual exchanges and cooperation, but would also acknowledge that national unification was a hope of all Chinese people if China might accept Taiwan's political position on a par with that of China. In response, China began to implement preferential policies for Taiwanese businesses, and economic exchanges between the two sides of the Taiwan Strait expanded explosively.

In 1992, the two sides agreed to what was called the "1992 Consensus," in which the governments on both sides of the Taiwan Strait recognize the existence of "One China" but choose to use the national name according to their respective interpretations. That is, both China and Taiwan have agreed to the grand principle of "one China," but in practice neither side has the right or authority to exercise its sovereignty over the other's territory. Both KMT and CCP agreed that Taiwan belongs to China, while the two still disagree on which entity is China's legitimate governing body, allowing for differing interpretations. For China, Taiwan is an inalienable part of it, even if China recognizes the peaceful co-existence between China and Taiwan with different systems. For Taiwan, Taiwan is part of China and mainland China is part of China as well. KMT's unification policy of "One Country, Two Areas" agrees in principle with the "one China" ideal, but solidifies the coexistence of two independent political entities, which are equal in practice, and maintains the status quo of "neither unification nor independence" in cross-strait relations. As these differences are directly related to the legitimacy of China, the claims of both sides are difficult to compromise and despite the growing ties still lead to friction across the Taiwan Strait. The situation has important implications for the Korean peninsula.

In the early 1990s, economic and cultural exchanges and cooperation were actively developed in non-political areas, although there had been only indirect contacts through semi-government channels with no formal contact between the two governments. However, cross-strait relations began to appear unstable in the areas of politics and security as if they were alternating between hot and cold water baths. After Lee paid a private visit to the United States in 1995, the number of countries maintaining ties of some sort with Taiwan temporarily increased. However cross-strait relations suddenly deteriorated in the second half of the 1990s. China increasingly took an aggressive stance toward Taiwan, threatening it with military force, and again aggressively pursued a diplomatic policy of isolating Taiwan from the international community. In 1996, China also conducted a series of missile tests in an area only 60 km away from Taiwan to intimidate its voters prior to the island's first direct presidential election. Nevertheless, Lee won a landslide victory as Taiwan's first popularly elected president, as well

as the first leader born in Taiwan. Lee used his new democratic legitimacy to deal with China in a confident manner as his rhetoric increasingly asserted Taiwan's independence. In 1999 he began to describe cross-strait relations as "nation-to-nation," or at least "special state-to-state relations" (commonly referred as the "two-state" theory), marking a shift away from commitment to the One China policy and towards a separate political identity for Taiwan. Cross-strait relations further deteriorated as China seemed to implicitly return to the possible use of force against Taiwan.

In 2000, Chen Shui-bian of the pro-independence Democratic Progressive Party (hereafter, DPP) was elected president, marking the first peaceful democratic transition of power to an opposition party in ROC history and a decisive end to the KMT's 55 years of continuous rule in Taiwan. Until 1986, the KMT had maintained a one-party dictatorship in Taiwan. As democratization gradually progressed from that point onward, the indigenous DPP had been formed; after martial law was lifted in 1987, it became a legitimate political party. Since then, political forces have been divided into two camps. As pro-unification KMT and pro-independence DPP were at odds over unification vs independence, cross-strait relations become complicated and complex. The rise of party politics with constituencies divided along the ethnic lines aggravated the existing social division.

The on-going conflict between the Taiwanese insiders and the Chinese outsiders who came from the mainland after the Civil War can be traced back to 1945. After the World War II, Taiwan was placed under the administrative control of Taiwan of the ROK. The KMT government's maladministration and troops' harsh behavior led to the local inhabitants' discontent during the immediate postwar period. In 1947, the Taiwanese insiders revolted against the new Chinese rulers of the KMT regime, demanding free elections and clean government. After a brief period of feigned negotiations, the KMT troops slaughtered as many as 28,000 local inhabitants. This "February 28 Incident" came to play a pivotal role in the struggle of the Taiwanese independence movement. Soon afterward Chinese authorities imposed martial law which was finally lifted in 1987. In 1949 when the KMT lost to the rival CCP in the Civil War, Chiang Kai-shek and his followers – one to two million civilian and military refugees - fled to Taiwan where it continued to govern from 1949 to 2000. The KMT with its monopoly in administration of the central government and key posts in local governments suppressed pro-democracy activists and discriminated against the Taiwanese insider. Taiwanese insiders were regarded as being inferior to Chinese outsiders.

According to government figures (Department of Household Registration, 2019 March), the largest ethnic group is "Han Chinese" with 95% of the total population (Figure 3). Among the Han Chinese, 85% of the total population are Taiwanese insiders who came from mainland during the late Ming and early Qing, mostly Hoklo (Minnan) Han Chinese speaking the Hoklo dialect (70%) and Hakka (Keija) Han Chinese speaking Hakka (15%). Only 13% of the total population are Chinese outsiders, the mainland Chinese who came from mainland after the Civil War and were distinguished from the local Taiwanese and Han people by their non-Taiwan roots. Outside of the Hoklo, Hakka, and mainland Han Chinese, 3% of the population are new residents assimilated through intermarriage. Only 2% of the total population are Taiwanese aborigines, indigenous people found mainly in the mountainous terrain.

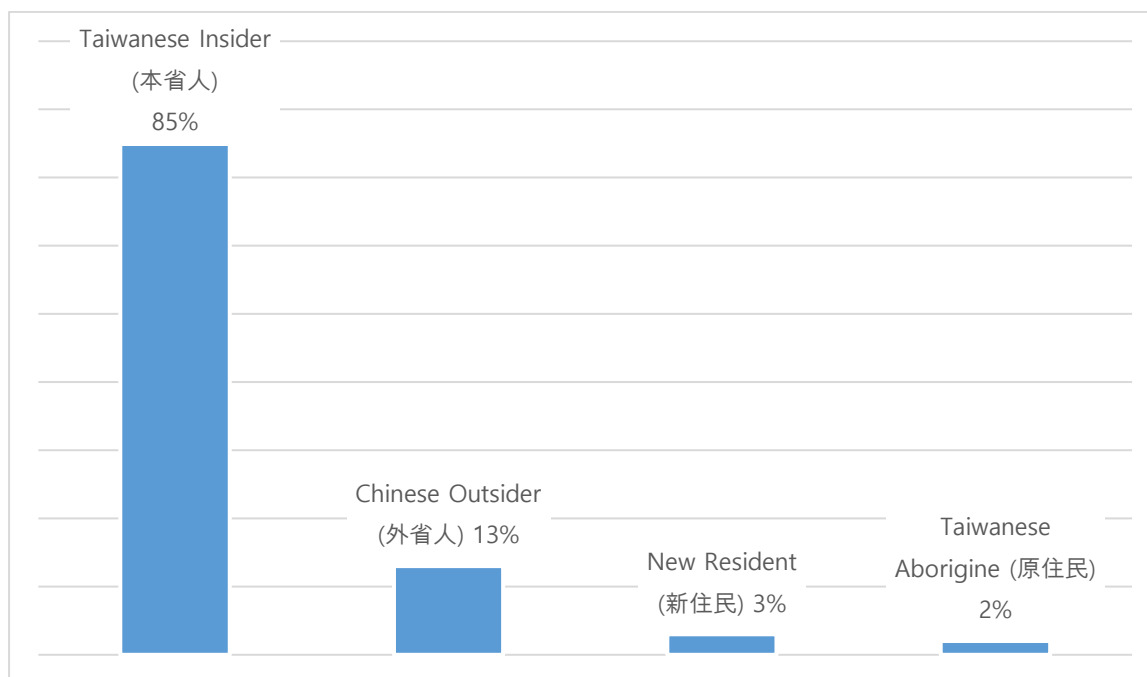


Figure 3. Ethnic Groups of Taiwan

In 2000, DPP, which had campaigned for democracy under an authoritarian single-party dictatorship of Chiang Kai-shek and Chiang Ching-kuo, achieved a peaceful transfer of power from opposition to ruling party with the support of young people and Taiwanese insiders. This regime change was the first major political change in more than 50 years since KMT lost the Civil War. The DPP has a strong tendency toward Taiwanization, even specifying Taiwan's independence as the party's platform. Chen Shui-bian actively promoted the policy of Taiwanization in order to emphasize the importance of a Taiwanese culture, society, economy, nationality, and identity rather than to regard Taiwan as solely an appendage of China. It stimulated the rise of nationalism in Taiwan, which was no longer recognized as a sovereign state in the international community, and a growing consciousness of national identity on the island. In 2005, China, in response to the increasing shifts toward a clearly Taiwanese identity, defined Taiwan's independence movement as a national divisive ploy and enacted the "anti-secessionist state law" which legalized the use of force against any Taiwanese independence movement in 2005. Along with military threat posed by China to Taiwan, the tension between China and Taiwan reached a flash point of armed conflict. China responded more sensitively to the issue of independence because Taiwan is a relatively large and virtually independent as compared to Hong Kong and Macao.

During the eight years of the administration of the native-born Taiwanese President Chen Shui-bian (2000-2008), political and strategic interactions across the Taiwan Strait became complicated and strained, yet cross-strait economic relations continued to expand rapidly. Chen did not take overt steps to establish Taiwan's legal or formal independence that China could not tolerate. In practice, his attitude toward China remained generally restrained and moderate, even if on the surface he appeared to take a strong position against China. His pro-independence was rarely translated into concrete policies or actions. Even when political conflict between China and Taiwan escalated into a serious confrontation, they continued to

expand and deepen exchanges and cooperation in non-political areas. Thus, the case of cross-strait relations during Chen's rule is considered as a useful example for the unification of the Korean Peninsula by scholars from both home and abroad. From the perspective of functionalism, it is natural to expect that the consensus of unification will naturally expand if economic exchanges and cooperation as well as socio-cultural contacts steadily expand in a non-political context.

Nevertheless, political problems and confrontation between the two sides persist because neither side has the ability to resolve them by itself. It is dangerous to assume that the often-occurring harsh political wrangling or hostile military protests between China and Taiwan are merely meant to pressure or intimidate the other side. The two World Wars have been generally believed to be caused by a combination of latent compound factors, but in reality they both happened due to accidental incidents or clashes. The situation between Taiwan Strait is often strained to the point where any slight incident could spark a possible military clash. Given this uncertainty, whether deepening economic integration helps to reduce the likelihood of a future military confrontation in the Taiwan Strait still remains in question. In the absence of a fundamental solution to political problems, the case of cross-strait relations is likely to be a useful reference only temporarily in the process of preparing for reunification of the Korean Peninsula.

In 2008, after eight years of Chen Shui-bian's independence-leaning policies, the KMT came back to power. Ma Ying-jeou won election as Taiwan's president and his KMT secured an increased majority in the legislature. The public, unhappy with Taiwan's economic decline and deteriorating relations with China, saw that the strained cross-strait relations did not help Taiwan's social stability and economic development, and that the best way was to strengthen economic exchanges and cooperation with China, which continued to emerge as an economic power while continuing its rapid economic growth. At that time, an absolute majority of Taiwanese wanted to maintain the political status quo, neither unification nor independence, with the hope of taking greater advantage of China's growth (Kim Ok-joon 2011, 230). In conformity with domestic public opinion, Ma's government focused on improving relations with China. Ma declared a "New Three Noes" policy – "not against reunification, no independence, and no war" – in dealing with cross-strait relations. He also emphasized that the future of Taiwan should be decided by the people, not by political trade-offs. Implementing the "Three Links," he not only promoted and facilitated cross-strait exchanges in trade, investment, tourism, education, and public health, but also resumed semi-official relations with China and gradually moved toward official dialogue on the basis of the 1992 Consensus. Exchanges across the Taiwan Strait led to increasingly institutionalized cooperation. Tension across the Taiwan Strait fell dramatically.

In 2012, Ma Ying-jeou was re-elected as president of Taiwan thanks to the economic revitalization and the opening of a "Chiwan (China+Taiwan)" era that consolidated cross-strait economic relations. However, Taiwanese dissatisfaction with what many came to view as an excessively pro-China policy grew stronger during his second term. Economic reliance and dependence on China backfired on Taiwan as accelerating investment in China drained capital out of Taiwan, hollowed out its domestic industry, weakened the competitiveness of companies in Taiwan, slowed domestic consumption, and increased youth unemployment. The slowdown in China's economy, which began in 2011, triggered serious economic recession in Taiwan. Taiwan's economic growth rate, which had steadily increased since the mid-1990s,

dropped to 3.8% in 2011, then steadily worsened to its lowest point ever, 0.8%, in 2015. Taiwan's GDP, once equivalent to South Korea's, shrank to 37% of Korea's. The result was a crushing defeat of the KMT in the 2016 general elections. Tsai Ing-wen won the presidential election and her pro-independence DPP secured a majority for the first time in history. She and her DPP's landslide victory come on the heels of a rapid rapprochement between Taiwan Strait under eight years of rule by Ma Ying-Jeou of the KMT.

The eight years of Ma Ying-yeou's reign (2008-2016) was marked by noticeable improvement in cross-strait relations. However, the economic reality of Taiwan was far from Ma's promises to bring peace and stability between the two sides of the Taiwan Strait as well as economic prosperity to the Taiwanese people. The victory by the DPP marked a defeat for the pro-unification KMT as well as China. Taiwanese voted for Tsai and her pro-independence party even amidst security concerns. Basically, they voted to keep China at a distance. This reflects widespread public dissatisfaction with the KMT government led by Ma over insufficient measures to improve the stagnant economy, high unemployment rates, low wages, and social inequality. It also reflects growing worries by Taiwanese people that Taiwan may become too economically dependent on China, and thus Taiwan may have been increasingly marginalized by China. Furthermore, they fear that it could lead to political risks, namely a loss of Taiwan's independence and democracy, and an inability to fend off future pressure from China to reunify. Especially young generations are increasingly unhappy with the KMT's friendly stance towards China and Taiwan's economic travails.

The Taiwanese experience has important implications for the Korean peninsula. With deepening cross-strait economic relations, Chinese and Taiwanese came to find differences from each other that would unlikely narrow. On the Korean Peninsula, active functional exchanges in non-political areas could lead to a contradictory situation in which the people from the two Koreas are getting closer and further apart at the same time. As is the case with cross-strait relations, intense economic interactions between two Koreas would likely lead to North Korea's economic reliance and dependence on South Korea, and thus may increase North Korea's economic vulnerability. Because North Korea's economic dependence on South Korea could raise the concern of North Korea's supreme leader and other ruling powers, they could put a brake on exchanges and cooperation with the South, fearing that the North might be absorbed into the South. If the South Korean economy worsens, inter-Korean relations may also be strained again and non-political exchanges and cooperation may be suspended. In the inter-Korea relations, economic exchanges and cooperation are bound to their respective economic situations and the resulting public sentiment.

The cross-strait friction with regard to Taiwan's sovereignty and the application of the "one China" principle suggests that inter-Korean relations may also have a rollercoaster ride unless the fundamental political problem is solved. Tsai Ing-wen, who is a mixture of Taiwan's different ethnic groups and the descendant of a long-time Taiwanese family, can be regarded as a born pro-independence politician.⁷ Taiwan's relations with China have deteriorated since Tsai, who leads the pro-independence DPP, took office in 2016, with China suspecting she wants to push for Taiwan's formal independence. The DPP's traditional position on the issue

⁷ Her father was Hakka (Kejia), her mother was Hoklo (Minnan), one grandfather was Hakka (Kejia), and one grandmother was from the Paiwan indigenous tribe.

of cross-strait relations is that Taiwan is already an independent state, thus rendering a formal declaration of independence unnecessary. Tsai has never departed fundamentally from the party line. Ever since her inauguration, Tsai has held to a firm but evenhanded approach towards China, which maintains a claim to Taiwan. She has voiced support for maintaining the status quo with China, but refrained from agreeing to the “1992 Consensus” that China and Taiwan belong to the same country.

Tensions returned to cross-strait relations as China demanded, and Taiwan refused, formal embrace of the “1992 Consensus.” The CCP government has put heavy pressure on Tsai by breaking off official exchanges as well as curtailing unofficial ties such as tourist groups. With overwhelming support from young people in their 20s and 30s dissatisfied with Taiwan’s economic dependence on China, Tsai relaunched the “New Southbound Policy” to diversify the island’s economy by reinvigorating and expanding ties with Southeast Asian countries.⁸ The policy was designed as a means of reorienting Taiwan’s economy towards the region’s emerging markets and away from reliance on China. China’s antagonistic stance toward the New Southbound Policy has raised political and military tensions across the straits. China has tried to isolate Taiwan from the international community by pressuring seventeen countries, which are still officially recognizing Taiwan as a sovereign state and maintaining diplomatic ties with Taiwan, to switch their ties to China. China has regularly sent military aircraft and ships to circle Taiwan on drills in the past few years. From China’s side, the hardened stance on Taiwan partly reflects Xi Jinping’s consolidation of power. As he has sought greater control over policy making tools, including foreign policy, ever since Xi came into power in 2012, he has embraced a tougher, nationalistic stance toward all of the special regions it claims, including Hong Kong, Tibet, Xinjiang, and Taiwan alike.

Deepening economic relations and increasing people-to-people exchanges have been mixed with a growing Taiwanese identity and inclination toward Taiwanese independence. These structural problems neutralized the spillover effectiveness from economic and cultural areas into the political sphere, as functionalism assumes. The increasingly distinct Taiwanese identity and subsequent Chinese hostility toward it represent a fundamental barrier to unification across the Taiwan Strait. The findings of the latest survey, conducted over January 1-7, 2019, by Taiwan’s Mainland Affairs Council, indicate that the majority of Taiwanese expressed sympathy with Tsai’s anti-China policy. 75.4% of Taiwanese oppose the ‘1C2S’ approach, while 74.3% refuse to accept the “1992 Consensus.” The poll found that 77.2% oppose China’s use of force, 86.7% feel that China should respect Taiwan as a political entity and deal with it pragmatically, and 89.3% believe that the future of Taiwan and cross-strait relations should be decided by the 23 million people in Taiwan. Most Taiwanese firmly oppose China-dictated unification, although the rate of approval for the president and her party varies with changes in the local economic situation and the level of conflict with China.

⁸ The “New Southbound” or “Go South Policy” was first proposed by President Lee Teng-hui of the KMT in 1994.

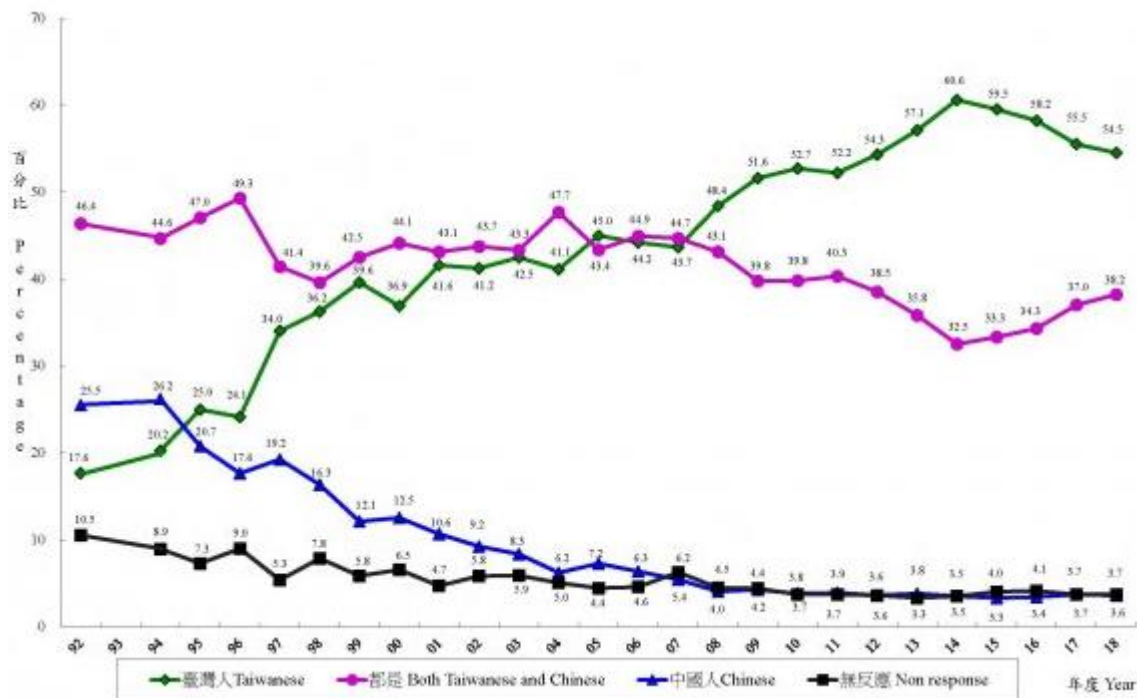


Figure 4. Changes in the Taiwanese/Chinese Identity (1992-2018.12)

The findings of the latest survey, conducted every year since 1992, suggest that significant shifts clearly occurred in the 1990s with regard to Taiwanese people’s identity. As shown in Figure 4, the rate of Taiwanese who regard themselves as exclusively Chinese has continued to precipitously drop from 25.5% to 3.7% in 2018. Since it dropped to less than 5% in 2018 despite China-friendly policies of Ma Ying-jeou and his China-friendly party KMT, there has been no sign of a rebound. In contrast, the rate of Taiwanese who identify themselves as exclusively Taiwanese has continually increased from 17.6% in 1992 through the highest rate of 60.6% in 2014 to 54.5% in 2018 (Election Study Center of National Chengchi University 2019a). The sharp increase in 1996 coincided with Li Teng-hui’s landslide victory in Taiwan’s first general election that seemed to initiate a march toward Taiwanese independence. The ratio steadily rose during the DPP rule of Chen Shui-bian after 2000. It is ironic that people who identified themselves as Taiwanese continued to increase more sharply during the Ma’s presidency, gaining momentum again in 2008 when Ma and his KMT came to power, than during the Chen’s presidency. It is consistent with the fact that people who identified themselves as Chinese dropped to less than 5% in the same period. It should also be noted that the number of people who identify themselves as both Chinese and Taiwanese had also gone down during Ma’s presidency (2008-2014), and was surpassed by the number of people solely identify themselves as Taiwanese. With Taiwan becoming ever more economically dependent on Mainland China, a functionalist would have expected the two sides confronting each other across the Taiwan Strait would have moved closer to eventual political integration. In reality, unification has become less likely.

The survey findings also indicate that during Tsai’s presidency (2014-present) many Taiwanese have moved away from a Chinese identity in favor of a dual identity, considering themselves to be both Chinese and Taiwanese, as shown in Figure 4. Unlike the polarized image painted by Taiwanese politicians, it appears that there is convergence towards this identity across different generations. It should be especially noted that, along with the

resurgence in cross-strait tensions after Tsai became president in 2014, the proportion of people identifying themselves as exclusively Taiwanese has steadily dropped, while the proportion regarding themselves as Chinese and Taiwanese has grown.

The increasing number of people who identify themselves as Taiwanese has not resulted in a major change in Taiwanese's independence orientation. Figure 5 shows the findings of the latest survey on the changes in unification and independence stances of Taiwanese people between 1994 and 2018. First of all, the proportion of Taiwanese seeking immediate unification remains insignificant. In 2018, while 15.9% of Taiwanese people were inclined to unification with mainland China now or at some point in the future, only 3.1% had unification as an immediate goal, with the rest inclined to unification at some point in the future. The ratio of pro-independence Taiwanese is relatively higher than that of pro-unification Taiwanese, but not dramatically so. Only 20.1% of Taiwanese supported independence from China, 5.0% as an immediate goal, the rest at some future time. This means that only 9.1% of Taiwanese want either unification or independence as soon as possible. In contrast, an overwhelming majority of the Taiwanese people (67.4%) prefer keeping the status quo, either “maintaining the status quo forever,” 24.0%, or “maintaining the status quo with any future left undetermined,” 33.4 (Election Study Center of National Chengchi University 2019b).

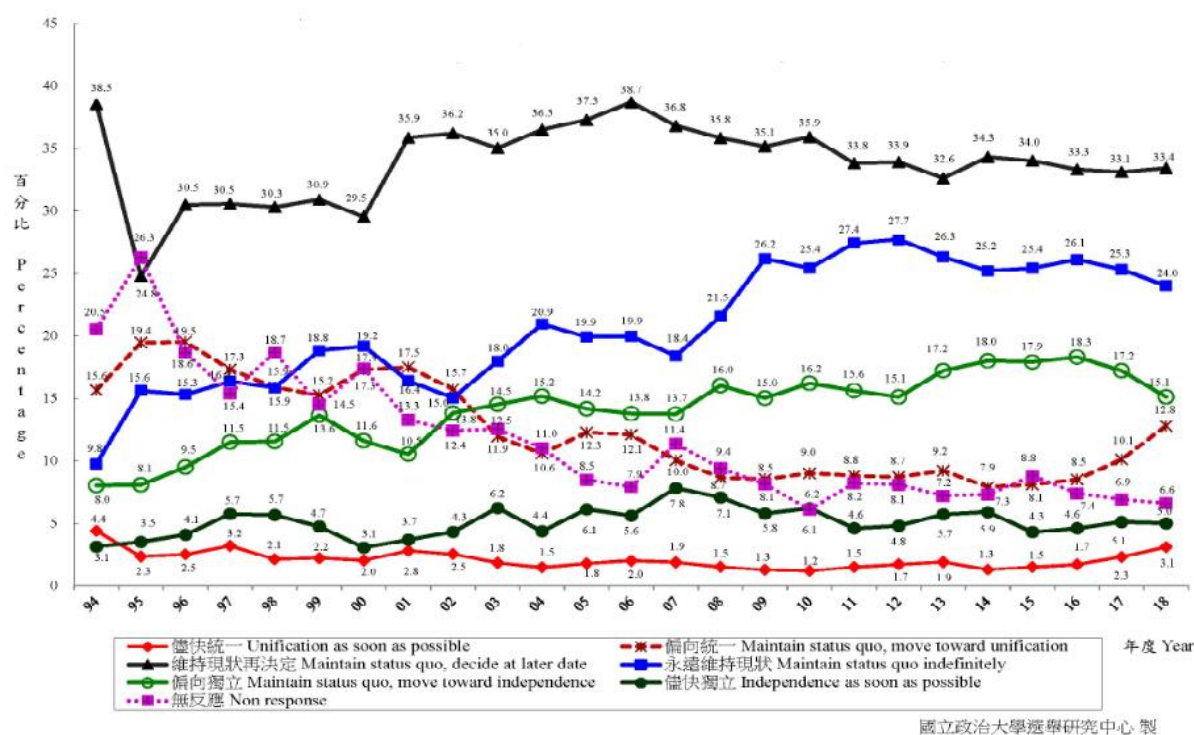


Figure 5. Changes in the Unification-Independence Stances of Taiwanese (1992-2018.12)

These findings indicate that change in self-identification as Taiwanese or Chinese do not directly correlate with Chinese pro-unification or pro-independence orientation. The survey indicates that an overwhelming majority of Taiwanese people prefer stability to independence, and maintaining the status quo to change. Given China’s asymmetric economic and military

capabilities against Taiwan, it may be hard for Taiwan to maintain its independent existence, security, prosperity and democracy. Therefore, Taiwanese preference to maintain status quo can be seen a strategic and pragmatic bid to avoid a military confrontation with China as well as overdependence on China's economy. This trend implies fears of Taiwanese people that increasing economic integration between Taiwan and China would lead to political integration has not materialized in the past two or three decades.

Functionalism assumes that economic integration will eventually lead to political accommodation and integration. Despite increasingly closer economic ties between China and Taiwan over the past decades, a majority of Taiwanese people remain opposed to political unification with China. The issue over Taiwan's sovereignty is a complicated unresolved remnant of history dating back more than a century as above-mentioned. To be fair, Chinese people have as much right to want unification as Taiwanese people do to want independence. These concern the divergent interpretations, expectations, and long term goals of China and Taiwan. Taiwan's ultimate goal is to secure its sovereignty and autonomy. With China's rise and Taiwan's increasingly inferior position, however, the growing imbalance across the Taiwan Strait leaves Taiwan vulnerable to an ever assertive China that could make either a calculation or a miscalculation in its unification game. Those structural problems in cross-strait relations have neutralized the spillover-effectiveness from economic and cultural areas into the political sphere as assumed in functionalism.

IV. Four-Party Security Guarantee System and “Two States, Two Systems for Peace and Prosperity”

The experience of cross-strait relations as a test of functionalism for healing long-standing rifts in ideology and political systems offers a useful reference for the “process of preparing” for integration, peace, and prosperity on the Korean peninsula (Table 3). Significant factors undermine South Korea's functionalist approach to North Korea, which due to its increasingly inferior position fears absorption into the economically superior and diplomatically better positioned South Korea. As with cross-strait relations, it is necessary to approach cross-DMZ relations functionally by separating political and economic as well as government and private sector issues, but in neither case is functionalism enough. First of all, the two Koreas should resolve their political and military problems. Of course, the road to that goal is still long and tough. In order to solve such problems open an era of peace and prosperity on the Korean Peninsula, it is necessary to create internal and external conditions.

Table. 3 Comparison of Inter-Korean and Cross-Strait States and Systems

	Nation's Name	UN	Sovereignty (int'l law/mutual)	Political system	Economic system	Economic power	Unification model
Cross-strait	China	join alone	recognition/no recognition	socialist one-party dictatorship	mixed economy(plan + market)	superior	one state two systems
	Taiwan	withdraw	no recognition /vague	multi-party democracy	market economy	inferior	Taiwan independence
Korean Peninsula	South	join separately	recognition/no recognition	multi-party democracy	market economy	superior	unification by absorption
	North Korea	join separately	recognition/no recognition	socialist one-party dictatorship	mixed economy(plan + market)	Inferior	unification by absorption

A key variable in the building of external conditions for peace and prosperity on the Korean peninsula is the enormous influence of external forces. The reality is that inter-Korean relations on the Korean peninsula, which are heavily influenced by neighboring powers due to its geographical location, are difficult to develop only by the will and efforts of the two Koreas. The Korean Peninsula serves as a bridgehead for maritime forces seeking to advance into the continent and a buffer zone for continental forces seeking to prevent maritime forces from advancing to the continent. The Northeast Asian security order in the new Cold War era will revolve around two triangles: North Korea, China, and Russia versus South Korea, the U.S., and Japan. The U.S. and China are in a larger hegemonic competition beyond the Korean Peninsula issue. The problems of the Korean Peninsula can be solved only when the interests of all parties, and both triangles, are taken into consideration. The political and military problems between the two Koreas cannot be solved just by the two Koreas. In particular, the strategic interface of South Korea under Moon Jae-in, North Korea under Kim Jong-eun, the U.S. under Donald Trump Administration, and China under Xi Jinping can brighten the prospects of dismantling the Cold War system and building a peace regime on the Korean peninsula.

North Korea fears its collapse and absorption by South Korea. North Korea's development of nuclear and intercontinental ballistic missile began with its fear of regime collapse. The conflict focuses on unresolved questions between North Korea and the U.S., and has centered on the issue of nuclear weapon and ballistic missile possession. While North Korea is focused on its broader security concerns, the U.S. see it as centered only on denuclearization. North Korea continues to demand that its regime be guaranteed as a precondition for dismantling its nuclear weapons program. The first priority is to recognize the reality that the purpose of North Korea's nuclear and missile development and retention of them is for survival. Against this backdrop, the North Korean regime's security should be guaranteed first to ensure denuclearization of North Korea. A new system of guaranteeing North Korea's security, which can be accepted by North Korea, is a prerequisite for the resolution of the nuclear problem.

Achieving peace and denuclearization on the Korean peninsula is not simply a bilateral matter. Any outcome for the two Koreas needs to be a multilateral solution because it will have complex political, economic and security implications for different countries surrounding the Korean peninsula as stakeholders. These stakeholders will need to be engaged in the denuclearization negotiation process in some way, and thus likely play some role in implementing the eventual agreements. If it continues to be a strictly bilateral arrangement, neglected stakeholders, China in particular, have enormous potential to undermine or disrupt any arrangements. China's role on the Korean Peninsula remains vital. China's top strategic priority is the survival of the North Korean regime and status quo of the Korean Peninsula as a buffer zone. China is North Korea's most important trading partner. It accounts for 90% of North Korean trade and to a considerable degree has leverage over North Korea. It has helped sustain the North Korean regime. Until recently, China had propped up North Korea with a continuous supply of oil, food, electricity and imports of minerals, sea food, garments, and so on across the border. China has often opposed harsh international sanctions on North Korea and shown reluctance to push North Korea too hard for fear of regime collapse and a cross-border refugee influx. In this regard, China is acting in what it sees to be its own interests on the Korean Peninsula. As its result, the comprehensive multilateral economic sanctions against North Korea appear to have had little effect on the regime's pursuance of nuclear programs.

China tends to support North Korea selectively in tandem with its regional and global strategic goals and interests. The hierarchy of Chinese interests on the Korean Peninsula is reflected in China's long-standing policy of "no war, no chaos, no nuclear weapons." The Chinese government prioritizes stability on the Korean peninsula and thus maintaining the status quo – with North Korea a buffer zone between itself and U.S. ally South Korea – over the denuclearization of North Korea. Some form of security guarantees from neighboring states, particularly China, may be unavoidable. As a formal alliance partner of North Korea, China could help create a new security architecture in and around the Korean Peninsula. A combination of bilateral and multilateral approaches would be necessary to build a security guarantee system for the Korean Peninsula. The bilateral and multilateral security system should take place not only between North Korea and the U.S., but also between the four parties, including South Korea and China in addition to North Korea and the U.S., in any way in the negotiating process of denuclearization to ensure the regime's security, an end-of-war declaration, a peace treaty and the establishment of normal diplomatic relations.

There are preconditions for the "four-party format" to work. First of all, South and North Korea should create internal conditions on the Korean Peninsula with the consent of the U.S. and China. The usefulness of the multiparty format is also determined by the need to create a safety net. The establishment of a peace regime should not only take place between North Korea and the U.S. as well as the four parties of North Korea, South Korea, the U.S. and China. The prolonged division of the Korean peninsula is not only due to external influences but also because the two Koreas denied each other. This is similar to the cross-strait relations, which are continuing political and military conflicts and confrontations despite the active exchange and cooperation in non-political areas, and are moving toward the solidification or perpetuation of the division. The roadmap for establishing a peace regime in any way is not realistic, with the South and the North still insisting strongly on the legitimacy of their respective regime and each advocating self-led unification by absorption.

Only when the two Koreas mutually recognize their respective sovereignties, respect and allow each other's political system, functional exchanges and cooperation become possible. Of course, a functionalist approach is useful in preparing and advancing peace and prosperity on the Korean Peninsula.

Short of political integration, the two Koreas could take gradual steps to reduce hostility through mutual communication and reconciliation, to accumulate trust through exchanges and cooperation, to pursue joint development and prosperity through joint ventures, and to reduce social and cultural disparities with understanding and consideration between them. This approach is useful as a process but not as a targeted goal; it could not offer a fundamental solution. If the goal is unification which one party is absorbed and incorporated into the other party, then the functionalist approach itself is less likely to be realized. Even if it is partially implemented in non-political areas, it is highly likely that the two sides will maintain conflicts and confrontations that are close to military conflicts, just like in cross-strait relations, and will likely lead to the consolidation or perpetuation of the division. Or accidental armed conflict may turn into a war. The Korean Peninsula is an area where accidental armed clashes cannot easily escalate into war due to its geopolitical position, but the possibility remains that accidental armed conflicts on the Korean peninsula could lead to war. Even if armed conflict does not occur, one cannot always live a life with vague fear of war. As in the case of cross-strait relations, in which fierce political battles have continued and military confrontations

have remained a possibility, we have no choice but to live with fear at all times. However, war should not be a means for unification. War should not be chosen as a method for unification under any circumstances.

“Two states, two systems” on the Korean Peninsula would imply that the two Koreas should peacefully co-exist and co-prosper as separate state entities and economic, social, and political systems. A state consists of people living within a certain geographical territory, having clear sovereignty as a political community with a single governing organization. It does not identify the state and the nation. In the case of the Korean Peninsula, if “two states two systems” is applied, it becomes “one nation, two sovereign states.” For many Koreans with strong single-ethnic identities, the “two sovereign states” approach may be intolerable, yet often the identity of a nation as a homogeneous ethnic group does not get vested in a sovereign territorial state. Rather, a single-ethnic nation-state is an exception. Homogeneous nation-states do not really exist. A nation is defined as an imagined community (Anderson 1983, 6-7).

The “two sovereign states” approach calls for the two Koreas to frankly recognize themselves as different sovereign states. They are already separate countries recognized by international law as they joined the United Nations as separate states. They respectively established ambassadorial-level diplomatic relations with other states and wield substantial sovereignties. Unlike in the case of cross-strait relations, the two Koreas have different national names, flags, and anthems when competing in international competitions like the Olympics. Now is the time to be honest. The two Koreas cannot afford to engage in conflict and confrontation that only disguise the obvious facts. The reality is that neither South nor North Korea has actually properly exercised their sovereignty over the other's territory, and probably will not exercise it in the foreseeable future. What needs to change are the constitutional guidelines and perceptions of both Koreas. They should publicly recognize each other's sovereignty and amend their respective Constitutions, which define their territories as a whole on the Korean Peninsula, through bilateral agreements that restrict their sovereignty to the areas within the scope of their actual control.

The debate over what is more important, peace or unification, has already begun in South Korea. Recently, Kim Sang-jun, Yoon Pyung-joong, Lee Il-young, and Choi Jang-jip proposed a “two states system.” They call for the two Koreas to recognize each other as sovereign states, and insist that peace must come before unification. The division of the two Koreas has been prolonged because they do not recognize each other as sovereign states, even though it is a stark fact that they are two sovereign states in practice as well as by international law. North Korea's nuclear and missile development, its persistent demand for a regime guarantee, and the difficulty of denuclearization and establishing a peace system are all problems that arise because the two Koreas do not recognize each other's sovereignty.

Baeg Nag-cheong and Lee Keun criticize the “two states system” of distinct sovereign entities on the Korean Peninsula on the grounds that peace and prosperity without unification are meaningless. They argue that it is important for the two Koreas to promote exchanges and cooperation. If two Koreas interact with each other, they will be integrated by themselves and then declare that unification was naturally achieved. However, it is difficult to activate inter-Korean exchanges and cooperation based on the functionalist approach if the two Koreas do not recognize each other as sovereign states. This is because North Korea, whose first priority is to maintain its regime and which fears its collapse for absorption by South Korea, are likely

to reject the functionalist approach. It is difficult for North Korea to accept full-scale exchanges and cooperation with South Korea because it is a matter of survival from the perspective of North Korea, which has lagged behind South Korea politically and economically. The recent “two states system theory” as raised in South Korean society does not include a part of the North Korean regime. North Korea maintains a socialist one-party dictatorship dedicated to its Juche ideology; its top goal is to maintain the regime of Kim Jong Eun and the power of the country’s ruling elites. The security of the regime is to recognize North Korea as a sovereign state and not to interfere with the regime. This is because it is difficult to activate functional exchanges and cooperation in non-political areas between the two Koreas without the guarantee of the North Korean regime.

Security issues between the two Koreas have taken precedence over other competing political and economic issues. In order to establish a “two states, two systems” peace regime, it will be necessary first to reach an agreement guaranteeing peace on the Korean peninsula and Northeast Asia. Unification of the Korean peninsula, which is surrounded by superpowers, cannot be achieved by the efforts of the two Koreas alone, or through absorption by either side, because of structural constraints within the East Asian international order system. The United States and China as stakeholders as well as two Koreas as the parties directly concerned must guarantee a regional peace regime that can be expanded to include participation by Japan and Russia.

Peace and prosperity without unification are not meaningless. Rather, unification without peace and prosperity is unrealistic and meaningless. The Korean Peninsula is divided in two separate sovereign states. The phenomenon of the two Koreas competing practically for one sovereignty must end if peace and prosperity are to come on the Korean Peninsula. The Korean Peninsula is the last remaining Cold War arena of the struggle on earth, divided by ideology and system, where the two Koreas are at odds and confront each other, and where small-scale armed conflicts occur. Inside South Korean society, conservatives and liberals are competing with each other. It is affecting not only inter-Korean relations but also South Korea’s relations with the United States and China. In recent South Korean society, the preference for unification has weakened, thus blurring the priorities of unification and peace. Those who strongly cry out for unification by absorption seem to inwardly prefer stability rather than unification, maintaining the status quo rather than change. Unification is a problem for the future. Scenarios for the future of the Korean Peninsula vary. The choice is up to future generations.

References

- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Community: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Apple Daily. 2016. "Zhou Ziyou Apologize Huang An's Voice: Strive for Reconsideration of the Good Children in the Motherland." January 15, 2016.
- Department of Household Registration. 2019. *Analysis of Household Registration Data in February, 1996*. Seoul.
- Election Study Center of National Chengchi University. 2019a. *Changes in Taiwanese/Chinese Identity (1992/06-2018/12)*. January 28, 2019.
- _____. 2019b. *Changes in the Unification-Independence Stances of Taiwanese (1992/06-2018/12)*. January 28, 2019.
- ETtoday. 2016. "Zhou Ziyou Incident Chiu Yi-feng Fermentation Says: Reconstructing the National Election Commission!" January 16, 2016.
- Focus Taiwan. 2016. "Polls Say Zhou Ziyou Incident Has an Impact on One Vote." January 21, 2016.
- Jung Chang-wha. 2002. "A Comparative Analysis of Integration Model between the European Communities and North-South Korea." *Korean Journal of Public Administration* 40 (4): 135-157.
- Jung Dong-joon, Kim Sun, Kim Hee-jung, Nah Yong-woo, Moon In-chul, Song Young-hoon, Choi Gyu-bin, Lim Gyeong-hun, and Lee Jung-ok. 2019. *Unification Perception Survey 2018*. Seoul: Seoul National University Institute for Peace and Unification Studies.
- Kim Ok-joon. 2011. "Functionalist Perspective on Cross-Strait Relations and Chinese Unification." *Journal of International Relations* 14 (1): 223-251.
- Kim Yeon-chul. 2010. "10 Years of Relations between North and South Korea during the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun Administrations." *Memory and Prospect* 22 (Summer): 109-140.
- Lee Il-young. 2017. "Is 'Two States System' Feasible." *Kyung Hyang Newspaper*, December 14, 2017.
- Lee Sang-sin, Park Joo-hwa, and Bernhard Seliger. 2017. *A Study on the East-West German Governments' Policy in the Unification Process of East-West Germany*. KIEP Policy Analysis 17-03. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Liberty Times Net. 2016. "All People are Angry! Zhou Ziyou Incident Rose to National Level." January 16, 2016.
- Mainland Affairs Council of ROC. 2019. "Taiwanese Attitude toward Cross-Strait Relations." January 17, 2019.

- Mei News. 2016. "The Power of Strawberry Generation in Taiwan." January 18, 2016.
- Ministry of Unification. 2002. *An Understanding of the Unification Plan*. Seoul.
- Paik Hak-soon. 2009. "Comparison between South Korea's Policy toward North Korea under the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun Administrations." *Sejong Policy Studies* 5 (1): 277-354.
- Park In-gyu. 2018. "Nag Cheong Baeg and Jangjip Choi's Debate over Peace System on the Korean Peninsula: Are Peace and Unification on the Korean Peninsula Compatible?" *Frescian*. March 7, 2018.
- White House. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. December 2017.
- Yoon Pyung-joong. 2018. "Our Wish is Unification." *Chosun Ilbo*. June 8, 2018.
- Yun Gyong-woo. 2005. "A New Strategy for the Development of Inter-Korean Relations Viewed through the Lens of the Cross-Strait Relations Model." *Studies in Humanities and Social Sciences* 47: 87-118.
- _____. 2016. "100 Key Words Reading Contemporary China 'One Country Two Systems.'" Naver Knowledge Encyclopedia.
- <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3532842&cid=62067&categoryId=62067>.

한반도 ‘양국양제(兩國兩制)’와 미·중의 안전보장

윤경우†

<국문요약>

한반도 ‘탈(脫)분단’과 ‘통일’에 대한 기존의 한국 사회의 담론과 중국의 ‘일국양제(一國兩制)’ 사례를 비판적으로 검토하여 한반도 평화와 번영을 위해 현실적으로 실현 가능한 전략과 유연하고 실용적인 접근방법을 제시하는 것을 목적으로 한다. 한반도 평화체제 구축과 통일과 관련된 한국사회 대부분의 기존 담론과 중국식 ‘일국양제’ 사례는 기능주의 이론에 기반을 둔 점진적·단계적 방식을 선호하고 있다. 하지만 이들 선행연구는 독립된 주권을 가지고 실질적으로 상이한 체제를 가진 별개의 국가 기능을 하는 정치적 실체 인정하지 않고 있다. 그로 인해 비정치적인 분야의 교류·협력에도 불구하고 갈등·대립이 지속되고 있다. 이러한 문제를 해결하거나 최소화하기 위해 평화와 번영을 위한 ‘양국양제’, 즉 체제를 달리하는 두 개의 국가로 이루어진 한반도를 둘러싸고 있는 이해당사자인 ‘남·북·미·중’ 주변 4대 강대국이 협정을 통해 한반도와 동북아시아의 평화를 보장하는 체제를 구축할 것을 제안한다.

주제어: 한반도, 통일, 분단, 기능주의, 체제안전

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

† E-mail: gyongwooyun@kookmin.ac.kr
학위취득대학: Temple University,
현직: 국민대학교 중국학부 교수

논문접수일: 2019년 4월 2일, 논문수정일: 2019년 4월 28일, 게재 확정일: 2019년 5월 16일

I. 서론

남북한 국가체제의 미래는 크게 4가지 시나리오가 가능하다. ‘일국일제(一國一制)’, ‘일국양제(一國兩制)’, ‘양국일제(兩國一制)’, ‘양국양제(兩國兩制)’이다. 이 가운데 ‘일국일제(一國一制)’는 어느 일방으로 완전한 흡수통일을 의미한다(표1). ‘일국양제(一國兩制)’는 흡수통일을 전제하면서 하나의 국가 안에 두 개 체제의 공존 허용을 뜻한다. ‘양국일제(兩國一制)’는 동등한 주권국가로 상호인정하지만 체제는 동일한 체제를 유지하는 것으로 북한이 민주화되거나 남한이 공산화되는 경우다. ‘양국양제(兩國兩制)’는 두개의 주권국가를 상호 동등하게 인정하며 각각 사회주의와 자본주의라는 서로 다른 두 체제가 공존하는 상태를 의미한다.

<표 1> 국가와 체제 유형 비교

	하나의 체제	두 개의 체제
하나의 주권국가	일국일제	일국양제
두개의 주권국가	양국일제	양국양제

이 가운데 일국일제는 급변사태로 인한 일방적인 흡수통일이 아니라면 현실적으로 달성하기 어렵다. 양국일제의 경우도 마찬가지다. 북한의 체제가 붕괴되어 민주주의·시장경제 체제로 전환하거나 남한에 북한과 같은 체제가 들어서고, 머지않아 북한으로 흡수되는 것을 의미하기 때문이다. 일국양제의 경우 어느 일방으로의 흡수통일을 전제로 당장의 통일이 어렵기 때문에 남북이 체제와 제도를 유지하며 기능적으로 교류와 협력을 강화해가며 평화공존하는 과도적 단계와 느슨한 결합을 통해 통합을 이뤄내는 점진적-단계적 통일방안이다.

대부분의 흡수통일 논의는 독일모델 사례로 참조하고 있으며, 일국양제 통일의 형태가 아니라 급변 사태로 인한 갑작스러운 흡수통일이 발생하기 이전에 이미 이뤄지고 있던 점진적·단계적 준비과정에 주로 초점을 맞추고 있다. 한반도의 미래상이나 결과가 아니라 통일을 준비해 나가는 준비과정에 초점을 맞추고 있다. 남북한은 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 분야에서 교류협력을 실시하고, 민족동질성 회복을 위한 노력을 전개해야 할 것을 주문하고 있다. 하지만 흡수통일은 현실적으로 가능성이 희박하며, 어느 일방으로의 흡수통일을 전제한 방식은 체제 및 정권에 위협이 되어 북한이 수용하길 거부한다는 한계가 있다. 왜냐하면 남한은 민주주의와 시장경제를 동시에 성공시킨 모범 국가로 공산주의 세습 독재의 북한보다 체제 경쟁에서 우위에 있기 때문이다.

이 논문은 우선 연방·연합제, 유럽 연합통합 모델, 김대중 정부와 노무현 정부의 모델, 초(超)국가공동체 모델 등 다양한 한국 사회의 담론을 검토하고 중국식 ‘일국양제’ 사례의 현황을 분석하여 지금까지 드러난 강점 및 장점과 약점 및 한계를 파악하여 남북한 관계 발전을 위한 전략을 모색하고자 한다. 특히 양안관계 발전 모델의 검토는 한반도에 그대로 적용하고자 하는 것이 목적이 아니라 양안의 경험을 비판적으로 검토하여 교훈으로 삼아 남북한 관계의 특수성을 고려하여 보다 더 유연하고 실용적인 접근방법을

도출하는 것을 목적으로 한다.

한반도 평화체제 구축과 통일과 관련된 한국사회의 기존 담론은 대부분 기능주의 또는/그리고 신(新)기능주의 이론에 기반을 둔 점진적·단계적 방식을 선호하고 있다. 중국식 ‘일국양제’ 사례도 기능주의 바탕을 두고 비정치적인 영역에서 교류·협력을 강화하면서 통합을 추진하는 방식을 택하고 있다. 하지만 이들 선행연구는 독립된 주권을 가지고 실질적으로 상이한 체제를 가진 별개의 국가 기능을 하는 정치적 실체를 인정하지 않고 접근하고 있다는 한계가 있다. 기능주의 접근방식은 통합을 ‘준비하는 과정’과 ‘통합의 진전’에 유용한 방안으로 갈등과 대립의 근본적 요인을 파악하거나 그로 인해 발생하는 문제를 해결하지 못한다는 약점을 가지고 있다.

본 논문은 이러한 문제를 해결하거나 최소화하기 위해 평화와 번영을 위한 ‘양국양제’, 즉 체제를 달리하는 두 개의 국가 한반도를 둘러싸고 있는 이해당사자인 미국과 중국까지 포함한 ‘남·북·미·중’이 협정을 통해 한반도의 평화를 보장하는 체제를 구축할 것을 제안한다. 한반도 내부에선 남북한 간 ‘양국양제’, 외부에서는 양국양제를 근거로 평화를 보장하는 여건을 조성하고, 그런 다음에야 비정치적인 영역에서 교류와 협력을 활성화할 것을 권고한다.

II. 탈(脫)분단’과 ‘통일’에 대한 한국 사회의 담론

1948년 남과 북에 각각 단독 정부가 수립된 이후 한반도는 이념과 체제를 달리하는 사실상 두 개의 서로 다른 국가로 분단되었다. 이후 남북한의 지도자들과 국민들은 끊임 없이 통일을 외치고 다양한 방식의 통일 모델을 제시하며 노력해왔지만, 아직도 통일은 달성하지 못하고 있다. 그동안 한국 사회에서 한반도 통일 모델 논의는 남북한이 단일국가를 수립하는 것을 전제로 전개되어 왔다. 그 과정에서 정치 진영의 논리와 맞물리며 갈등이 증폭-확산되어 왔으며, 그 갈등의 양상은 정책에 초점을 맞춰지지 않고 감정의 차원으로 진행되어 사회적으로 첨예한 대립을 야기하며 ‘남남갈등’을 초래했다.

남북은 분단이 장기화되고 1991년 남북한이 UN 동시 가입함으로써 실제적으로나 형식적으로 별개의 국가이다. 하지만, 현실적으로는 남과 북이 여전히 체제의 정당성을 강하게 내세우며 서로 상대의 국가 주권을 인정하지 않으며 각각 자기 주도의 흡수통일 의지를 표방하며 갈등·대립하고 있다.

이러한 현실과 국민적 정서를 바탕으로 역대 한국 정부가 제시한 통일방안은 모두 민주주의와 자본주의 시장경제 체제의 우위를 통한 남한 주도의 흡수통일 전제하고 있다. 역대 보수정권의 통일방안은 물론이고 ‘햇볕정책’과 ‘평화번영정책’으로 대표되는 김대중 정부와 노무현 정부의 통일방안도 예외가 아니다. 국내 보수와 진보의 통일방안은 모두 적어도 표면적으로는 ‘기능주의(functionalism)’ 이론에 기반하고 있다. 기능주의는 비정치적 영역, 즉 경제적-사회적-기술적-인도적 영역에서의 기능적 협력이 평화유지와 통합 가능성을 높인다는 전제에서 출발하고 있으며, 남한 주도의 통일 지향이라는 목표를 공유하고 있다. 단지 통일과정에서의 대북 태도와 관련하여 접근방법의 차이를 보였을 뿐이다(백학순 2009, 김연철 2010).

보수정권의 통일방안은 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’을 계승한 김영삼 정

부의 '민족공동체 통일방안'을 기본으로 하고 있다.¹ 1980년말부터 1990년초까지 세계적 차원에서 냉전체제가 붕괴되고 북한이 경제난으로 시달리면서 남북 간의 체제 경쟁이 종결되는 시점에서 북한에 대해 대남(對南) 혁명전략의 포기과 개혁·개방을 촉구하는 통일방안을 제시하게 되었다. 이후 10년의 간격을 두고 집권한 이명박 정부와 박근혜 정부의 통일방안도 북한의 핵개발로 남북관계 개선을 비핵화와 연계하고 경제원리에 입각한 남북 간 상호 실익을 우선시 하긴 했지만 기본적으로 이전 보수정부들과 큰 차이를 보이지 않았다.

역대 보수정권이 제시한 한반도 통일방안은 흡수통일을 전제로 하기 때문에 절대 남과 북이 합의할 수 있는 사안이 아니다. 사실상 보수정권의 통일방안은 민중봉기, 쿠데타, 외부의 군사적 공격 등을 통한 김씨 세습체제 종결과 기득권 엘리트 지배 집단 교체, 체제전환, 체제붕괴, 무력통일 등을 내포하고 있기 때문에 북한의 입장에서는 논의할 가치조차 없다. 물론 이명박 정부와 박근혜 정부도 일시적이지만 통일에 대한 기대를 국민에게 고취하는 정책을 추진하긴 했지만, 그 바탕에는 북한 붕괴에 대한 근거 없는 기대와 흡수통일에 대한 환상이 깔려 있었다. 남한과 마찬가지로 북한도 자신의 체제를 포기하지 않을 것이며, 북한 정권의 의도는 적화통일이 아니라면 체제유지이다.

당장 북한이 자신의 정치체제를 포기하고 남한에 흡수되지 않는 한 보수정권의 통일방안은 현실성이 없다. 북과의 적대관계 청산을 위한 노력을 하지 않고 북한의 체제가 붕괴되기만을 기대하면서 기능적인 협력을 통한 점진적-단계적 평화통일방안을 제시하는 것은 모순적이다. 보수세력이 집권과 기득권 유지, 생존 등을 위해 통일문제를 정략적으로만 이용하는 것이라면, 설부른 속단이길 바라나 내심으로는 통일을 원치 않다고 볼 수 있다. 분단의 고착화가 정치적으로 유리하기 때문에 정략적으로 위장하여 통일정책으로 포장되었을 뿐일 수 있다.

김대중 정부의 햇볕정책과 이를 계승한 노무현 정부의 평화번영정책도 역시 기능주의에 뿌리를 두고 있다. 기능주의 이론의 전제에 따라 햇볕정책도 북한과 교류협력을 통해 화해와 긴장을 완화하여 한반도의 평화를 정착시키고 북한의 변화를 유도하여 궁극적으로 통일을 달성한다는 목표를 가졌다.² 하지만 남북한처럼 체제 간 이질성과 불균형이 큰 상황에서 그러한 점진적 방식의 평화통일은 궁극적으로 북한체제의 종식을 내포하는 것으로 적어도 현단계에서는 현실적으로 실현이 불가능에 가깝다. 결국 역대 진보 정권들의 대북(對北) 포용정책은 '통합의 진전'에 초점을 맞추는 한계를 보였으며, 북한의 잦은 도발과 남한 사회의 '남남갈등'의 심화를 극복하지 못했다. 진보정권이 계승하고 있는 햇볕정책은 '옷을 벗기는 전략', 즉 북한으로 하여금 체제를 자발적으로 포기하도록 유도

¹ 김영삼 정부는 노태우 정부의 '한민족공동체 통일방안'을 계승하여 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안', 약칭으로 '민족공동체 통일방안'(화해협력 → 남북연합 → 1민족 1국가 통일국가 완성)을 한반도통일 모델로 제시했다. (1994년 8월 15일)

² 그러한 목표를 달성하기 위해 김대중 정부는 3단계 통일방안(남북연합 → 연방제 → 완전통일), 노무현 정부는 4단계 통일방안(평화구조 정착단계 → 교류협력 발전단계 → 국가연합단계 → 통일단계)을 제시했다.

하는 흡수통일 전략이다. 진보정권이 제시한 통일방안의 궁극적인 목표 역시 체제경쟁에서 앞서고 경제력이 우위에 있는 남한 주도의 흡수통일을 지향하고 있는 것이다.

서로 체제를 달리하는 상황에서 흡수통일의 전형적인 사례는 자본주의로의 통합을 이룬 독일과 사회주의로 통합을 이룬 베트남의 통일이다. 동독(東獨)은 저절로 붕괴하여 체제가 우위인 서독(西獨)에 흡수 통합되었고, 월남(越南)은 전쟁으로 망해 월맹(越盟)에 인위적으로 흡수 통합되었다. 둘 다 어느 한쪽이 망해야 달성되는 ‘체제 통일’이었다. 독일식 통일은 얼마전까지 적화통일을 목표로 했고 최근에는 체제유지가 목표인 북한이 배격하고, 베트남식 통일은 전쟁이 불가피하기 때문에 기능주의적 접근방법에 의한 통일 방안과 모순적이다.

독일의 사례를 기능주의 이론으로 이해하여 한반도 통일방안에 적용하는 것은 잘못된 사실 파악에서 비롯됐다. 소련의 개혁-개방 정책과 동유럽 국가들의 아래로부터의 혁명, 서독의 정치인 및 언론의 영향 등 외부적 충격과 동독 정권의 폭정과 부패, 반체제 인사들의 민주화 및 인권운동, 시민들의 저항 등 내부적 요인에 의해서 이뤄졌다. 이러한 다양한 요소들이 서로 영향을 주고 받으며 축적한 동인에 의해 소련과 동유럽 전체 공산 진영이 흔들리면서 동독도 사상누각처럼 무너지고 말았던 것이다. 결과론적으로 “필연이 만든 우연의 산물”이라고 볼 수는 있지만, 두 상이한 체제의 꾸준한 교류와 협력을 통한 점진적 통합이기보다는 내-외부의 다양한 요소들에 의한 ‘다면적 혁명(multifaceted revolution)’이었다(이상신 외 2017).³ 베를린 장벽의 붕괴가 직접적인 기폭제가 되어 급진적 통일을 달성한 독일 사례를 기능주의 이론에 따른 점진적 통일 과정에 대비하는 것은 잘못이다.

한반도의 내·외부 환경은 분단 독일의 그것과 많은 차이를 보인다. 우선 동서독의 경우와 달리 전쟁을 경험한 남북한은 정치적 제약을 크게 받는다. 남북한 사이는 여전히 적대감이 존재하고 팽팽한 긴장감으로 경직되어 있고, 남한 내부에서는 대북정책과 관련한 갈등이 심하다. 남한 사회에서는 보수와 진보가 대북 접근방법에 대한 견해 차이로 첨예하게 부딪히고 있기 때문에 인해 서독의 동방정책과 같은 일관성 있는 남북한 교류를 기대하기 어렵다. 또한 동독은 후원자인 소련을 잃었지만, 북한은 배후에 든든한 후원자이며 조력자인 중국이 있다. 독일 모델에 기반한 가장 큰 환상은 동유럽 및 동구권 사회주의 국가들처럼 무너져 내릴 것이란 기대이다. 건재한 중국이 버팀목 또는 제재의 구멍으로 기능하는 상황에서 북한붕괴론은 ‘소망적 사고(wishful thinking)’에 불과하다. 설사 북한에서 민중봉기가 발생하더라도 한반도는 독일처럼 장벽이 아니라 철조망과 지뢰밭이 있는 휴전선을 사이에 두고 있기 때문에 난민이 대거 국경을 넘어 중국으로 유입될 가능성이 높다. 또한 중국 변수로 인해 북한 정권의 붕괴가 반드시 남한의 흡수통일로 귀결되지 않을 가능성도 있다. 독일과 달리 한반도는 어느 한쪽이 붕괴되어 다른 한

³ 1985년 소련의 고르바초프는 페레스트로이카(perestroika, 개혁)와 글라스노스트(glasnost, 개방) 정책을 도입하며, 동유럽 및 동구권 공산주의 국가들에 대한 후원자 역할을 제대로 할 수 없었다. 1989년 독일의 베를린 장벽이 붕괴되었으며, 비슷한 시기에 앞다퉀 동유럽 및 동구권의 공산주의 국가들의 체제가 붕괴되었다.

쪽에 흡수되는 사태가 오거나 모든 것을 한꺼번에 해결하는 극적인 돌파구를 찾기 쉽지 않다.

한반도 통일은 강대국으로 둘러싸인 한반도의 지정학적 위치로 인하여 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들의 입장과 태도로부터 자유로울 수 없다. 이들 4대 강국이 한반도의 현상타파를 통한 인위적인 통일보다는 평화적인 현상유지에 한반도 정책의 우선순위를 두고 있는 상황에서 북한의 비핵화가 성공한다고 하더라도 한반도 통일이 달성될 것이라고 장담하기 어렵다. 현대 역사에서 통일이 합의의 방식으로 이뤄진 전례는 사실상 없는 것이나 마찬가지이다. 베트남의 ‘무력통일’과 독일의 ‘흡수통일’이 그 예이다. 예멘의 경우 처음에는 형식적으로 합의를 통해 통일이 이루어지는 듯했지만 내전을 겪고 있다. 한반도의 통일도 북한의 급격한 변화로 인한 통일이나 남북한 당사자 그리고/또는 주변 4대 강국이 참여하는 합의에 의한 점진적인 통일을 기대할 수 있다. 하지만 후자의 경우도 여전히 어느 일방의 체제 또는 권력의 포기라는 실행하기 어려운 제약을 극복해야 하는 문제가 있다. 예멘의 경우는 현실을 고려하지 않는 일방적인 정치적 통합이 민족 정서와 계층, 지역 간 갈등을 증폭시켜 불안정한 통일을 가져오고, 결국 혼란으로 이어질 수 있는 교훈을 준다. 중국의 경우도 한반도 통일에 교훈을 준다. 중국과 ‘일국양제(一國兩制)’의 형태를 유지하고 있는 홍콩·마카오 내부는 친중파와 민주파, 독립파로 나누어져 대립하고 있으며, 대만은 일국양제 정책을 일방적으로 강요하는 중국과 갈등과 긴장을 계속하고 있으며 양안간 분단이 고착화될 가능성 높은 것이 현실이다.

대한민국 헌법은 북한 지역을 한국의 영토로 포함하며, 자유민주적 기본 질서에 입각한 평화적 통일을 규정하고 있다.⁴ 북한의 헌법적 성격을 지닌 노동당 규약은 한반도 전체의 주체사상화와 공산주의사회 건설, 즉 한반도 적화통일이 최종 목표임을 명시하고 있다.⁵ 사실상 남북은 헌법으로 한 개의 국가만을 인정하고, 자신으로의 흡수통일을 지향하고 있다. 남북이 지향하는 흡수통일은 상대방을 국가의 존재로 인정하지 않으며 상대의 체제에 대해 존중도 하지않는 개념이며 정책이다. 또한 흡수통일은 UN헌장 제1조, 국제인권규약1조에 나온 ‘자결권’이라는 국제법 원칙에도 위배된다. 단계적인 평화 통일을 부정하고 70년 이상 별도의 정치공동체를 형성하고 살아온 상대측 주민들의 자결권을 부정하기 때문이다. 하지만 1991년 남북은 상호 실체를 인정하며 UN에 동시 가입했기때문에 국제법으로 보면 두 개의 별개 국가이다. 국제관계의 현실로 봐도 남북은 각각 하나의 국가로서 다른 국가들과 공식적인 외교관계를 맺고 외교 행위를 하고 있기 때문에 실질적으로 두 개의 별개 국가이다. 결국 남북은 하나이면서 둘이고, 둘이면서 하나인 셈이다.

문제는 역대 진보정권들의 포용정책도 외부적 충격이나 내부적 변수로 인해 북한이

⁴ 미국의 선제공격론에 동조하는 한국 보수의 주장은 헌법과 모순되며, 북한에 대한 미국의 무력행사는 중국이 동의하는 조건에서만 가능한 것이 현실이다.

⁵ 북한은 ‘민족은 하나다’, ‘하나의 민족’이라는 구호와 함께 민족주의를 강조하면서 한반도 문제에 외국의 개입이나 간섭 배제를 주장하면서 미국에게 체제보장을 요구하고 중국에 후견자 역할을 주문하는 것은 모순이다.

붕괴되어 남한에 의해 흡수통일되지 않는다면 극단적인 경우 분단체제의 고착화에 기여하는 의도치 않은 상황을 맞이할 수도 있다는 점이다. 더구나 문재인 정부의 대북정책은 ‘통일’이 아니라 ‘평화’에만 시선의 초점이 고정되어 있는 듯한 느낌을 준다. 실제로 북핵 문제가 해결되기도 어렵지만, 해결된다고 하더라도 현재의 분단 구조가 변화할 가능성이 크지 않은 것도 현실이다. 남북한과 주변 4대 강국의 이해를 조정하고 타협하는 지난한 과정으로써 비핵화와 언제 혼란이나 내전으로 이어질지 모르는 평화체제가 있을 뿐이다.

급격한 변화로 인해 남한 주도의 ‘흡수통일’ 외에도 한반도의 미래는 다양한 시나리오가 가능하다. 남북 간 갈등과 화해가 반복하거나 평화가 지속되는 ‘현상유지’, ‘연합-연방제’, 민족공동체 또는 동아시아공동체로 발전, 중국과 홍콩·마카오 식의 일국양제, 상호 별개의 독립국가로 공존하는 ‘양국체제, 그리고 이러한 형태들을 단계적으로 거친 통일국가 형성 등을 예상해볼 수 있다.

그 가운데 연합-연방제는 형태가 다양하다. ‘연합(Confederation)’은 남과 북이 서로 다른 체제와 정부, 제도 등을 유지하면서 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 통일정부의 기능을 하는 연합정부 형태의 기구를 설치하여 하나의 연합체 국가를 이루는 제도이다.(정창화 2002) 이러한 특성을 가진 국가연합체는 남북이 각자 헌법, 군대, 정부를 각자 따로 갖추고 교류-협력을 통해 점진적으로 통일을 달성하자는 점에서 남한이 제안한 ‘연합제’ 뿐만 아니라 북한이 제안한 ‘느슨한 형태의 연방제’ 또는 ‘낮은 단계의 연방제’와 공통점이 있다. 하지만 남북이 궁극적으로 흡수통일을 지향하고 있다고 서로 의심하기 때문에 지금까지도 실행을 위한 구체적인 합의에 이르지 못하고 있다. 설사 흡수통일을 전제한 과도적 상태의 연방이 아니라 통일이 완성된 단계로써 연방제를 지향하더라도 역사적으로 적화통일을 위한 북한의 기만 전술이라는 인식이 지배하는 남한 사회가 정서적으로 수용하기 어렵다.

‘연방(Federation)’은 크게 두 가지 형태가 가능하다. 하나는 미국, 독일, 스위스 등의 연방국가들과 같이 중앙정부가 주로 외교와 국방을 담당하고 지방을 세분화하여 다수의 지방 자치정부가 실질적으로 내치를 담당하게 하는 제도이다. 이러한 방안은 체제를 공유한 경우에만 가능한 것으로 장기간 단절된 채 상이한 체제를 유지해온 남북한의 통일 모델로는 적합하지 않고, 체제의 차이를 인정하지 않기 때문에 논외로 한다. 다른 하나는 체제의 차이를 인정하는 기초 위에서 남과 북이 각각 기존의 정부 형태를 유지하며 자치적으로 내치 행정을 담당하게 하고, 그 위에 중앙정부를 뒤 국방권과 외교권을 갖게 하여 외치를 담당하게 하는 방안이다.

상이한 체제 하에서 서로 장기간 단절된 채 살아오면서 다양한 방면에서 큰 차이와 이질성이 존재하는 상황에서 어느 일방의 가치나 제도를 획일적으로 강요하기 보다 각 서로의 차이를 인정하고 하위 단위의 자율성을 허용하는 연합-연방제 모델은 적어도 논리적으로는 바람직해 보인다. 하지만 남북이 공히 과도기적으로 ‘이중(二重)체제’를 허용함에도 불구하고 궁극적으로 ‘단일(單一)체제’로의 통합을 목표로 하기 때문에 협상을 통해 합의에 도달하기 어렵다. 특히 체제 경쟁에서 이미 밀린 북한의 입장에서 표면적인 주장과 달리 실제로 이런 모델을 수용할 것이라고 기대하기 어렵다. 따라서 통합을 지향하는 정치지도자의 의지와 능력, 결단력이 중요하며, 경제적, 기술적 영역에서부터 달성되는 점진적단계적 통합보다 급격한 정치적 타결이 중요하다. 왜냐하면 하위의 남북 정

부가 지나치게 자율성을 갖을 경우 민족적 일체감과 사회적 안정성이 약화되어 상위의 중앙정부가 통합 능력을 발휘하기 어려워져 혼란을 초래하거나 남북의 통합을 지연 또는 방해할 가능성도 있기 때문이다. 특히 두 개의 자치정부 간 갈등과 대립이 심화될 경우 완충지대 없이 직접 충돌할 수 있으며, 주변의 타국이 개입하여 중재하기도 어렵다는 한계가 있다.

국가와 국가, 민족과 민족 간 갈등과 분열이 끊이지 않았으며 두 차례의 세계대전까지 경험한 유럽연합(European Union)의 통합 모델은 전쟁이라는 군사적 충돌을 경험하고 여전히 팽팽한 긴장감이 도는 한반도의 통합에 주는 시사점이 적지 않다.⁶ 유럽은 통합과정에서 기능주의와 新기능주의를 적절하게 활용하여 공동체를 결성했다. 먼저 기능주의 이론에 따라 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 분야에서 기능을 중심으로 교류·협력을 꾸준히 증진시켜 나갔다. 하지만 비정치적인 영역에서 기능적 협력만으로 국가 간의 통합을 달성하기 어려웠기 때문에 자연스럽게 초국가적인 공동체를 필요로 하게 되었다. 즉 국가들을 구속할 수 있는 초국가적 기구의 형성과 이들의 역할이 중요하다고 깨닫고, 신(新)기능주의 이론에 따라 타협과 협상, 나아가 초국가적 기구를 설립하는 등 정치적 접근을 통해 공동체를 건설하게 된다.

EU의 전신인 EEC, 한반도의 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화변영정책, 중국 대륙과 대만의 양안(兩岸)정책도 모두 기본적으로 기능주의 이론에서 온 것이다. 남북한처럼 장기간 분단과 폐쇄적 단절로 인해 이질성이 큰 경우, 점진적이고 단계적인 기능주의 통합방식이 유용할 수도 있다(표2). 가능성이 높은 비정치적인 분야부터 기능적 활동을 통해 적극적으로 협력해 나가 그 경험과 실적이 축적되면, 그 파급효과가 나타나 자연스럽게 경제통합을 이룬 뒤 궁극적으로 정치적인 통합을 가능할 수도 있기 때문이다. 하지만 어느 한쪽이 교류-협력을 거부할 경우 기능주의적 접근은 불가능하다. 남북한 간 교류·협력은 남한의 정치지도자와 권력집단의 정책 성향에 따라 부침이 심하고, 북한이 체제유지에 대한 불안때문에 적극적이지 않아 큰 진전이 없이 지지부진한 상태이다. 비정치적인 분야, 특히 경제적 분야에서 남북한보다 훨씬 더 활발하게 교류하고 있는 중국의 양안관계의 경우도 여전히 정치적 갈등이 심하고 팽팽한 긴장감이 형성되어 있기 때문에 정치적 통합은 요원한 상태이다.

⁶ 유럽연합(EU)은 연방국가(Federation)과 국가연합(Confederation)의 중간단계에 있다. 초국가적 성격의 기관을 보유하고 있고, EU법은 회원국들의 국내법에 우선하며, 회원국들 국민들에게도 직접적인 권리와 의무를 부여 및 부과하고, 대내외적인 법적주체성이 묵시적으로 부여되어 부분적으로 국제법의 주체로서 활동하고 있기 때문에 '準연방국가(Quasi-Federation)'의 특성을 가지고 있다.(정창화 2002, 138).

<표 2> 유럽통합모델과 남북공동체 형성 모델의 비교

	한국의 남북연합모델	유럽통합모델	북한의 '낮은 단계의 연방제'
최종목표	한민족 공동체 건설 (통일국가)	유럽연방 (유럽합중국)	고려민주연방공화국
통합과정	화해협력-남북연합-통일국가	조약에 기초한 통합과정	지역정부에 외교·국방권 부여 → 연방국가의 점진적 완성
과도체제 및 과도기구	- 남북정상회의 - 남북각료회의 - 남북평의회 - 공동사무처	- 유럽정상회의 - EU각료회의 - 유럽의회(EP) - 집행위원회 - 유럽법원(ECJ)	- 최고민족연방회의 - 연방상설위원회
통합체(공동체)의 실현방법	남북평의회에서 통일헌법 기초 → 적절한 절차에 의해 통일헌법 확정 및 공포 → 통일헌법에 의한 민주적인 남북한 총선	조약에 기초한 준비된 통합: 공동체설립조약 → 단일유럽협정(SEA) → Maastricht Treaty → Amsterdam Treaty → Treaty of Nice	민족통일정치협상회의의 개최 → 통일방안 협의 및 결정 → 고려민주연방공화국 선포
통합체의 형태	1민족 1국가 1체제 정부 (국체: 단일국가)	다민족 1국가 회원국정부 인정 (연방국가)	1민족 1국가 2체제 2정부 (연방국가)

출처: 정창화, 2002, 149; 통일부, 2002, 2-5 참조

유럽의 경우 자유민주주의와 자본주의 시장경제로 대표되는 체제를 공유하고 있기 때문에 국가 간 체제적 이질성이 상대적으로 훨씬 작다. 그럼에도 불구하고 기능주의가 기대했던 파급효과가 발생하지 않고 통합이 지지부진해지면서 정치권력이 개입해야만 통합 가능성이 높아진다는 사실을 깨닫게 된다. 이 때 출현한 신(新)기능주의 이론에 따라 국가 간 기능적 협력의 제도적 측면뿐만 아니라 정치적인 측면을 동시에 중시하고, 연방주의 이론에서 강조한 초(超)국가적 기구의 창설을 시도하면서 유럽공동체로의 통합을 달성하게 되었다. EU는 점진적 과정을 거치면서 정치, 경제, 사회, 문화 등 광범위한 분야에서 국가 연합을 형성하고, 더 심화-발전하여 주권국가를 넘어서 더 넓고 새로운 초(超)국가공동체에 접근한 가장 성공적인 사례이다. 최근 한반도 정세 변화를 감안하여 남북한의 평화공존 가능성을 준비하기 위해 EU 사례에 대한 검토가 필요하다.

하지만 남북한의 경우는 EU회원국들과 여건이 다르다. EU는 개별 국가들의 연합이지만, 남북한은 통일을 지향하는 특수관계이다. 남북은 국제법상 엄연히 독립적인 주권을 가진 별개의 국가이지만, 서로 상대방의 국가적 정체성을 인정하지 않고 있다. 남북한 체제의 비대칭성으로 인해 일방의 체제 붕괴에 이어 다른 일방으로의 흡수통일 가능성이 높다. 자유민주주의와 자본주의 시장경제를 공유하는 유럽 국가들과 달리 오랜 기

간 체제를 달리하며 분단된 상태를 유지했기 때문에 이질성도 크다. 남한 사회 내부적으로는 통일이 자신에게 이익에 되지 않을 것이라고 생각하고 있는 한국인들이 많아졌고, 젊은 세대들 사이에서 그러한 태도는 두드러진다.(정동준 외 2019) 많은 한국인들이 표면적으로는 ‘우리의 소원은 통일’이라고 외치지만, 내심으론 경제적인 이유로 인해 통일을 원치 않는 위선적인 태도를 보이고 있는 것이다.

EU의 모델을 한반도 통합에 적용하려면 우선 남북한은 상호 국가로서 인정해야 하고, 서로의 체제를 존중하고 허용해야만 기능주의적 교류와 협력의 가능성이 커진다. 설사 그 방법이 평화적이라고 하더라도 흡수통일 의도가 상대에게 읽혀진다면 아무리 비정치적인 영역이라고 하더라도 교류·협력이 활성화되기 어렵다. 설사 교류와 협력이 활발하게 이뤄진다고 하더라도 그를 통해 얻고자 하는 목표가 다를 것이기 때문에 통합을 이루는데 기대한 만큼 실적이 나타나지 않을 가능성이 크다. 기능주의적 교류와 협력만 활성화된다면 자칫 중국의 양안관계처럼 분단의 장기화 또는 고착화로 이어질 수 있다는 우려도 있다. 남북한의 정치 지도자와 엘리트가 이상적이고 이타적인 목표를 추구하기 때문이 아니라, 남북 간 교류의 협력이 자신의 이익이라고 생각해야 통합의 가능성이 커지고, 이들이 자신의 이익을 추구하는 과정에서 통합이 이뤄진다. 물론 그 과정에서 관련 집단의 광범위한 합의가 형성되어야 하고 국민 대다수가 기능적 협력의 주체가 되어야만 점진적이고 단계적인 교류와 협력을 통한 통합 달성의 가능성이 커진다.

이러한 여건이 형성되지 않은 현 단계의 한반도 상황에서 신(新)기능주의적으로 접근하여 ‘초국가적인 형태의 공동체’, 즉 ‘한반도민족공동체’나 주변국들을 포함한 ‘동아시아공동체’로 발전을 도모하는 것은 더욱 더 요원한 일이다. 설사 다방면의 활발한 교류·협력으로 기능적으로 통합되어 간다고 하더라도 과거 조공책봉체제를 경험한 주변국들은 전통적 지정학적 관점에서 막강한 경제력·군사력을 갖춘 중국에 귀속될지 모른다는 두려움에 초(超)국가공동체 구성을 망설일 가능성이 크다. 동아시아국가들은 민족주의와 현실주의 접근 성향이 강해서도 공동체를 형성하는데 한계가 크다. 한반도의 정치적·군사적 문제의 해결은 ‘초(超)국가공동체’의 선행 조건이다. 그럼에도 불구하고, 한반도처럼 장기간 이념과 체제를 달리하며 분단되어 있는 상황에서 기능주의적으로 접근하고 있는 중국 대륙과 대만의 양안관계 현황을 분석하여 지금까지 드러난 강점과 약점 및 한계를 파악하여 남북한 관계 발전을 위한 전략을 모색하는데 참고할 필요가 있다. 이는 양안관계 발전 모델을 한반도에 그대로 적용하고자 하는 목적이 아니라 양안의 경험을 비판적으로 검토하여 교훈으로 삼아 남북한 관계의 특수성을 고려하여 보다 더 유연하고 실용적인 접근방법을 도출하고자 한다.

III. 중국식 ‘일국양제(一國兩制)’의 적실성

‘일국양제(一國兩制, one country two systems)’는 하나의 국가에 두 개의 체제를 허용하는 중국식 통합 모델로 중화인민공화국(中華人民共和國)이라는 “하나의 국가 안에 사회주의와 자본주의라는 서로 다른 두 체제를 공존시키는 것을 의미”하며, “홍콩과 마카오 통치 원칙이며 대만 통일 원칙”을 뜻한다(윤경우, 네이버지식백과). 일국양제는 사회주의국가를 표방하는 중국이 자유민주주의와 자본주의 시장경제 체제의 홍콩(香港)과 마카오(澳門)의 식민지 반환을 앞두고 고안한 원칙이다. 핵심 내용은 홍콩과 마카오가 중국에 귀속된 후에도 한시적이지만 기존 체제의 유지를 허용하는 것이며, 이들이 중국 공

산당 일당독재의 사회주의 체제 도입을 우려해 중국으로의 통합에 저항하지 않도록 하기 위함이었다. 이후 하나의 나라 두 개의 체제 하의 홍콩과 마카오는 중국 대륙의 사회주의를 강요 받지 않고, ‘항인치항(港人治港)’·‘오인치오(澳人治澳)’의 원칙에 따라 별개의 체제가 보장받고 있다.⁷

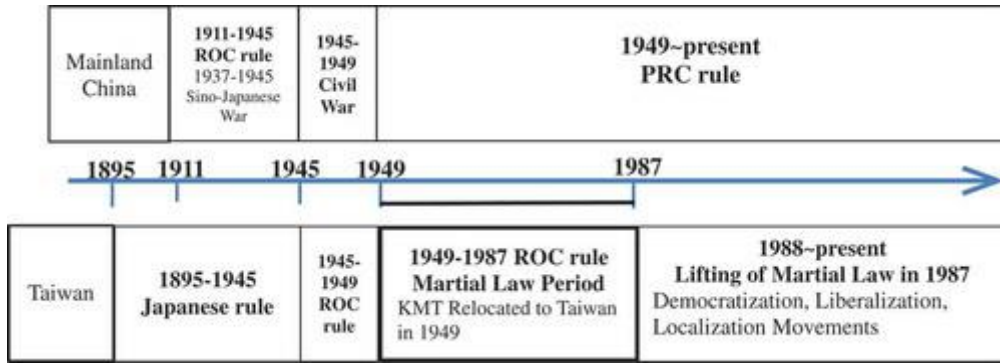
하지만 홍콩과 마카오는 친(親)중 행정장관이 지배하며 중국 공산당 정부의 간섭을 받고 있다. 홍콩과 마카오의 행정장관은 선거인단에 의한 간선제를 통해 선출하여 중국 공산당 정부가 추인해 임명하게 되기 때문에 친(親)중 인사가 선출되기 용이한 구조이다. 실제로 지금까지 홍콩 행정장관은 중국 공산당 정부의 입맛에 맞는 인사만 선출됐으며, 홍콩 행정장관은 현지에서 중국 공산당의 꼭두각시로 여겨지고 있다. 그동안 뽑힌 행정장관들의 지지율도 10% 안팎에 불과하다. 2014년 홍콩의 민주화와 완전한 직선제를 요구하는 시위가 79일 동안 계속해서 벌어졌으며, 최대 50만명이 참가했는데 총 인구가 700만에 불과한 점을 감안하면 엄청난 규모이다. 경찰의 최루탄을 우산으로 막아내 ‘우산혁명(雨傘革命, Umbrella Revolution)’으로 불린 ‘시민불복종(公民不服從, Civil Disobedience)’운동을 계기로 홍콩에서 민주화 시위는 빈번하게 발생하고 있다. 같은 해 홍콩 시위가 끝난 지 일주일도 채 되지 않아 마카오에서도 시위가 일어났다. 최대 규모인 2만명이 민주화 시위를 벌였는데, 총 인구 60만명 대비 엄청난 규모였다. 이후 마카오에서도 자주 시위가 발생하고 있다.

중국의 영향력이 갈수록 확대되어 감에 따라 오랫동안 서구 민주주의에 익숙해 있던 홍콩과 마카오 시민들은 과거에 비해 자유와 권리가 제한되는 현실에 대한 불만이 높다. 특히 홍콩이나 마카오의 대다수 젊은이들은 여전히 자신들을 중국인이 아닌 ‘홍콩인’, ‘마카오인’으로 인식하고 있다. 홍콩 및 마카오 시민들은 무엇보다 반환 시 중국이 민주주의와 자본주의 체제의 유지를 약속한 기간인 50년(홍콩 2047년, 마카오 2049년) 후 예정된 중국 공산당 일당독재 사회주의체제 ‘일국일제(一國一制)’에 대한 거부감으로 중국에 대한 반발이 갈수록 커지고 있다. 홍콩 시민들은 시위 때마다 ‘별써 사라진 일국양제를 지키자’는 구호를 외치고 있으며, 심지어 중국 본토와 완전한 분리를 요구하는 목소리도 나오고 있다. 중국과 홍콩 및 마카오의 갈등이 커지며 통치원칙인 일국양제의 근간이 갈수록 흔들리고 있다. 중국은 일국양제 원칙을 홍콩과 마카오에 적용하기 위해서만이 아니라 대만과의 통일까지 염두에 두고 구상했다. 통일이후에도 자유민주주의와 자본주의 체제를 유지할 수 있다는 점을 보여줘, 중국 주도의 흡수통일에 대한 거부감을 불식시키고자 한 것이다. 하지만 갈수록 홍콩과 마카오에서 반발심과 거부감이 심화·확산되면서 일국양제가 시험대에 오름에 따라, 중국에 대한 대만인의 민심도 악영향을 주고 있다.

⁷ ‘항인치항(港人治港)’는 ‘홍콩 사람이 홍콩을 통치한다’는 뜻이며, ‘오인치오(澳人治澳)’는 ‘마카오 사람이 마카오를 통치한다’는 의미이다. 홍콩과 마카오는 ‘특별행정구(特別行政區)’란 명칭으로 중국의 일개 행정구역이면서도 독자적인 헌법, 행정부, 법원을 보유하고 있으며, 중국의 국가주석이 직접적으로 홍콩 내정에 관여하지 않고, 자치구의 행정장관이 통치하고 있다. 국방권을 갖고 있지 않지만, 중앙정부의 감독 하에 국제기구에 참여하는 등 독자적인 국제관계가 가능하다.

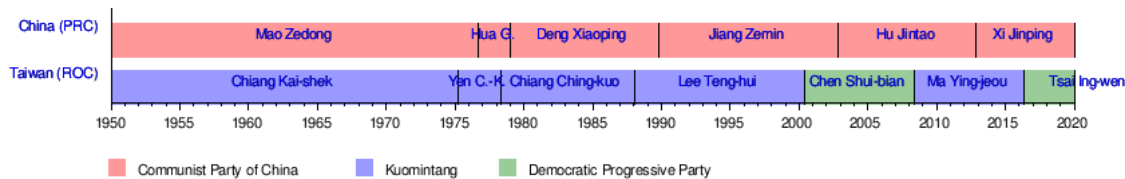
홍콩 및 마카오의 자치정부 모델이 한반도에 주는 시사점은 크다. 북한이 남한으로 흡수통일되는 상황을 가정하여 홍콩·마카오 모델을 대입하면, 남한 지역을 그대로 두고 50년 동안 한시적으로 북한 지역에 특별행정구를 설정하여 행정장관이 별도로 통치하는 ‘북인치북(北人治北, 북한 사람이 북한을 통치)’ 방식을 생각할 수 있다. 남한의 중앙정부의 개입이나 간섭을 최소화하여 고도의 자치를 허용한다면, 남북 간 교류-협력을 활성화한다면 사회문화적 이질성을 완화하고 경제적인 격차 감소시켜 통일비용을 최소화하면서 통일을 준비해 가는 것이다. 문재인 정부가 제시한 ‘한반도 신(新)경제구상’까지 대입한다면 남북한과 중국·러시아 등을 연결하는 남북대륙철도 개통, 환동해권 경제협력벨트와 서해권 경제협력벨트 등 경제네트워크 확장시켜 나가, 이를 토대로 한 동북아 공동체를 지향할 수도 있다. 하지만 이러한 시나리오는 북한 입장에서는 결코 자발적으로 동의할 수 없는 것이다. 무력통일이나 급변사태로 북한이 붕괴될 때나 가능한 일이고, 그런 경우 독일 모델이 더 참고할 가치가 있다. 거의 가능성이 없지만 설사 북한이 동의하여 받아들인다고 하더라도, 독일의 경우와 비교가 안될 정도로 큰 사회문화적 이질성과 경제적 격차는 극복하기 쉽지 않다. 물론 남한이 북한에 흡수통일되는 반대의 가정도 생각해볼 수는 있다. 북한 지역은 그대로 두고 남한을 특별행정구로 설정하여 ‘남인치남(南人治南, 남한 사람이 남한을 통치)’하게 하면, 기존 체제에 익숙해져 있고 체제의 우월성을 확신하는 남한 주민들의 반발은 홍콩 및 마카오보다 훨씬 더 크고, 분리독립운동으로 이어져 큰 혼란이 예상된다. 사실은 그러한 가정 자체가 비현실적이어서 고려의 대상도 아니다. 어쨌든 남한에 의한 흡수통일 가능성에 대한 북한의 경계심과 거부감을 간과해서는 안된다. 남한이 제안하는 어떠한 통일방안도 북한의 체제붕괴를 촉진할 가능성이 높다고 북한이 판단을 하게 되면 한순간에 무용지물이 되기 때문이다.

기능주의 이론에 따라 ‘선정후정(先政後政, 경제가 우선이고 정치가 다음)’과 ‘선이후난(先易後難, 쉬운 일이 우선이고 어려운 일은 다음)’의 점진적-단계적 방식으로 대만(臺灣)의 흡수통합을 시도하고 있는 중국 사례를 검토하는 것도 의미가 매우 크다. 중국과 대만은 한반도의 남북한과 비슷한 시기에 분단되어 정치적, 군사적으로 긴장상태를 유지하고 있으며, 오랫동안 이념을 달리하며 체제경쟁을 해왔고 사회문화적으로 이질화가 심화되었다. 범위와 정도, 기간, 연속성 등에서 차이는 있지만 상호 교류-협력의 경험도 가지고 있다. 따라서 양안관계(兩岸關係, cross-strait relations) 사례는 한반도 상황과 비교하여 검토하면 남북한의 평화공존과 통일국가건설에 중요한 참고가 될 수 있다.



<그림 1> 중국과 대만의 정치적 사건 (1895-현재)

양안관계는 복잡하고, 특히 대만의 정치적 지위때문에 많은 논란을 불러일으키고 있다(그림 1). 국공내전(國共內戰)에서 패한 이후 대만으로 ‘중화민국(中華民國)’ 정부를 이 전한 국민당(國民黨) 정권은 오직 반공(反共)이념에 입각하여 ‘본토 회복’을 국가의 기본 목표로 설정했다. 1949년 대륙에 ‘중화인민공화국(中華人民共和國)’을 수립한 공산당(共產黨) 정권은 줄곧 ‘무력에 의한 대만 해방’을 외치며 호시탐탐 대만의 흡수통일을 노렸다. 그 결과 대만해협(臺灣海峽)을 사이에 두고 양안(兩岸)은 공식적·비공식적 관계가 모두 두절된 상태로 자주 충돌하며 팽팽한 긴장관계를 유지했다. 그 후로도 양안은 여전히 두 개의 분리된 국가 또는 하나의 국가에 속한 두 부분 또는 지역인지를 놓고 치열하게 다투고 있다.



<그림 2> 중국과 대만의 역대 국가지도자

중국과 대만의 통일정책 및 외교정책은 국내정치적 권력구조 변화와 밀접하게 연계되어 있다(윤경우 2005, 96-97). 중국의 경우 마오쩌둥(毛澤東) 사후인 1978년 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 한 개혁성향의 새로운 국가지도부가 등장하여 개혁개방 정책을 수립함에 따라 대외개방 정책도 새롭게 수립하게 된다. 1979년 미국과 수교를 기점으로 중국은 대만의 ‘평화통일(和平統一)’을 내세우며, 그동안 추구해왔던 대만의 ‘무력통일(武力統一)’ 정책을 ‘평화적 흡수통일(和平收回)’ 정책’으로 전환하고, 양안의 교류·협력을 모색하는 방식으로 수정했다. 1979년 중국은 대만에 비정치분야의 각 영역의 교류와 협력을 의미하는 ‘3통(三通: 通商, 通航, 通信)-4류(四流: 經濟交流, 文化交流, 科技交流, 體育交流)’ 정책을 제의했다. 1982년 신(新)헌법 31조에 ‘특별행정구(特別行政區)’ 설치 가능 규정을 삽입하고, 일국양제 통일방침을 제시하면서 통일 후에도 대만에 중국의 체제를 강요하지 않으며 자본주의 체제의 유지를 인정한다는 입장을 천명했다. 이 과정에서 중국은 그동안 고압적으로 구사하던 ‘대만의 무력통일(武統臺灣)’, ‘무력에 의한 대만 해방(武力方式解放臺灣)’ 등의 용어를 사용하지 않았고, 양안 간 실질적인 군사충돌이 일어나지 않았다.

반면 국공내전의 패배로 인해 중국에 대해 적대감을 가지고 있던 대만은 그동안 국

제사회에서 막강한 국력을 바탕으로 공격적인 외교를 펼친 중국의 그같은 제안에 대해 평화를 위장한 음모라고 인식하고, 처음에는 ‘3불(三不: 不接觸, 不談判, 不妥協)정책’을 선언하고 무력으로 본토를 회복하겠다고 외쳤다. 하지만 중국이 실제로 개혁-개방 정책을 실행에 옮겨 발전시켜 나감에 따라 1985년 대만은 ‘대륙교역3원칙(大陸交易三原則)’을 선언하고 간접무역을 인정했다.⁸ 국제적으로 고립의 상태에 있던 대만은 폐쇄적인 대륙정책이 한계에 부딪치자, 1987년 대만인의 대륙 내 친척 방문을 허용하는 ‘탐친법(探親法)’을 제정함으로써 민간차원의 인적 교류가 시작됐다.

1988년 장징궈(蔣經國) 총통의 사망으로 당시 부총통 리덩후이(李登輝)가 국민당 정부의 총통 대행을 계승했다. 1989년 리덩후이는 ‘하나의 중국, 두개의 정부(一個中國, 兩個政府)’ 구상을 제시했는데, 이는 대만의 중국 ‘일국양제’ 원칙에 대한 첫번째 구체적인 대응이었다. 1990년 리덩후이는 정식으로 총통에 당선, 취임한 후 중국이 대만의 정치적 지위를 대등하게 인정한다면 상호교류 교류협력은 물론 국가의 통일을 인정할 것이라는 점을 강조하며 전향적인 대(對)중국정책 실시했다. 1991년 대만이 공포한 ‘국가통일강령’에서 ‘일국양부(一國兩府)’ 구상은 ‘일국양구(一國兩區)’ 원칙으로 명칭을 바꾸었다. 이는 ‘대등한 두개의 정부’의 의미를 내포한 ‘양부(兩府)’란 용어에 대해 중국이 극히 예민한 반응을 보였기 때문이다. 이에 호응하여 중국은 대만기업 우대정책을 실시하기 시작했고, 그에 따라 양안 간 경제교류는 폭발적으로 확대되었다.

1992년 양안은 ‘92공통인식(九二共通認識)’란 명칭의 원칙에 합의했는데, 핵심은 양측 모두 ‘하나의 중국(一個中國)’을 인정하되 ‘국가 명칭은 각자 해석에 따라 사용(一個中國各自表述)’하자는 내용이었다. 중국과 대만은 모두 ‘하나의 중국’이라는 대원칙에 동의했지만, 실질적으로 어느 쪽도 상대의 영토에 대한 주권을 제대로 행사한 적은 없다. 중국과 대만은 표면적, 형식적으로는 ‘하나의 중국’ 원칙을 고수했지만, 그 의미는 다르게 나타났다. 중국은 ‘일국양제(一國兩制)’ 통일정책에 따라 대만이 중국의 일부라고 인식하고 양안의 각 제도의 공존을 인정했다. 이에 대응하여 대만이 설정한 일국양구(一國兩區) 통일정책은 원칙적으로 ‘하나의 중국’에는 동의하지만 실질적으로는 대등한 두개의 독립적 정치적 실체의 공존을 공고히 하며 분단의 현상유지, 즉 통일도 아니고 독립도 아닌 ‘불통불독(不統不獨)’ 상태의 유지를 의미한다. 이러한 차이는 중국의 정통성 문제와 직결되는 만큼 양안의 주장은 쉽게 타협점을 찾기가 어렵고 지금까지 지속되는 양안 갈등의 결정적인 요인의 하나로 기능하고 있다. 또한 한반도에도 중요한 시사점을 주고 있다.

1990년대 초 양안은 정치적으로는 당국간 직접적인 접촉이 없고 관변 민간중재기구를 통해서만 간접적으로 협의가 이루어졌음에도 불구하고, 비정치적인 영역의 인적·물적 교류 협력은 활발하게 전개되었다. 하지만 양안은 정치·안보적인 측면에서는 냉탕과 온탕을 오가는 것처럼 불안정한 모습을 보이기 시작했다. 1995년 중국의 반대에도 불구하고 리덩후이가 대만 총통으로는 최초로 미국 방문을 감행한 결과 수교국이 일시적으로 증가세로 돌아섰지만, 이를 계기로 잘 나가던 양안관계는 갑자기 악화되었다. 중국은 무력위협까지 하면서 대만에 대해 강경자세로 선회하여 다시 외교적으로 대만의 고립 정책

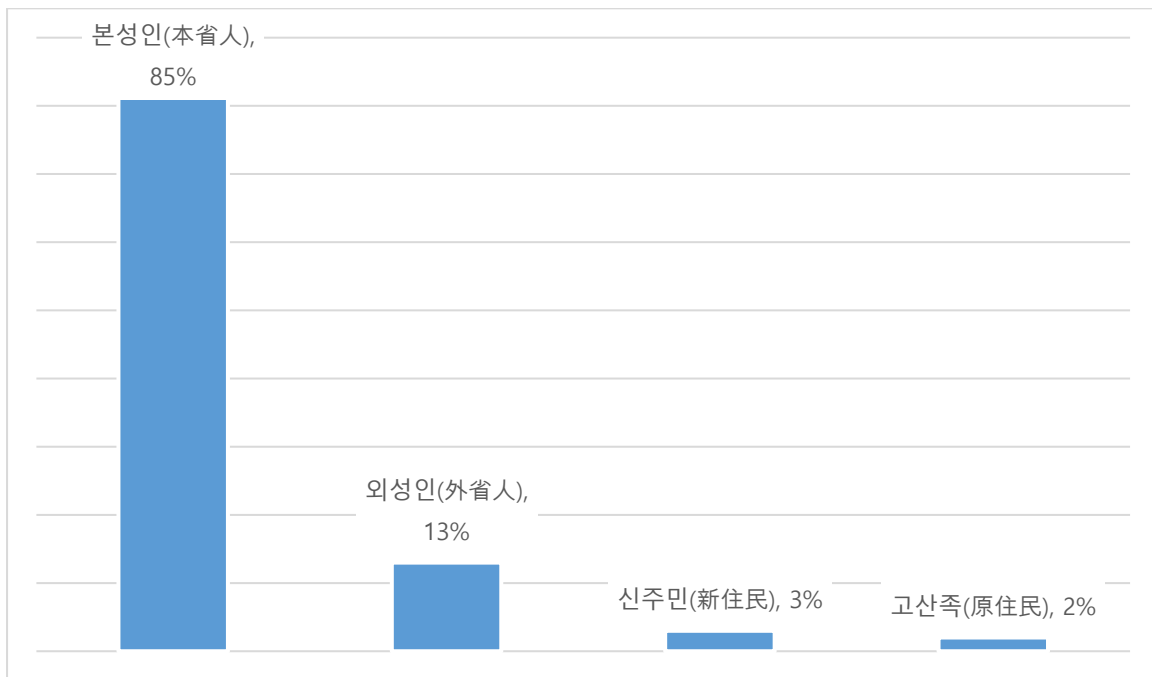
⁸ ‘대륙교역3원칙’은 ‘직접통상금지’, ‘직접협상금지’, ‘간접무역불간섭’을 의미한다.

을 강하게 추진하기 시작했다. 또한 1996년 3월 대만 첫 민선총통선거가 열리는 기간에 중국은 리덩후이의 연임을 저지하기 위해 대만해협에서 대규모 군사훈련을 통해 공포분위기를 조성하며 대만을 압박했지만, 리덩후이 총통은 크게 압승하며 국민에 의해 직접 선출된 대만의 첫번째 총통이 됐다. 민주적 정통성까지 확보한 리덩후이는 자신감 있는 태도로 최초의 대만 본성인(本省人) 총통답게 대(對)중국정책에 있어서 본심을 본격적으로 드러내기 시작했다. 아울러 그는 갈수록 ‘대만의 독립’을 시사하는 표현을 시작하더니, 1999년 양안관계를 ‘특수한 국가 대 국가의 관계(特殊的國與國關係)’라고 규정하며 ‘양국론(兩國論)’을 제기해 사실상 독립을 주장했다. 이에 대응하여 중국이 다시 ‘무력사용 불포기(武力使用不放棄)’ 입장을 재천명함에 따라 상황은 더욱 악화됐다.

2000년 리덩후이의 뒤를 이어 민주진보당(民主進步黨, 이후 민진당)의 천수이벤(陳水扁)이 총통에 당선되면서 대만 역사상 최초의 정권교체를 달성했다. 1986년 이전까지 국민당은 대만에서 일당독재체제를 유지했다. 1986년 이후 점차 민주화가 진행되면서, 대만의 독립을 주장하는 토착 정당인 민진당이 결성되었고, 1987년 계엄령이 해제되면서 합법적인 정당으로 활동하게 되었다. 이후 정치세력은 두 진영으로 갈라졌고, 통일을 지향하는 국민당과 대만의 독립을 주장하는 민진당이 통독(統獨)논쟁으로 갈등·대립하면서 양안관계는 복잡한 양상을 띠기 시작했다. 본성인(本省人)이 지지하는 민진당과 외성인(外省人)이 지지하는 민진당으로 양분된 대만의 정당정치는 대만사회의 사회분열을 초래했다.

본성인(本省人)과 외성인(外省人) 사이 갈등의 근원은 1945년으로 거슬러 올라간다. 1945년 2차대전에서 패한 일본의 항복으로 대만은 국민당의 통치하에 들어갔다. 이후 중국 본토에서 들어온 국민당 통치자들의 실정과 군인들의 거친 행동으로 본성인들의 불만이 쌓여갔다. 결정적으로 1947년 국민당 군(軍)이 28,000여명을 학살한 ‘2.28사건’은 본성인들에게 영원히 지울 수 없는 상처를 각인시켰고, 대만 독립운동의 가장 강력한 동기 중 하나가 됐다. 이 사건을 계기로 국민당 정부는 대만 전역에 계엄령을 선포했다. 이 계엄령은 본성인 리덩후이 총통이 집권한 후인 1987년에야 해제됐다. 1949년 중국 대륙에서 공산당에 패퇴해 대만으로 건너온 외성인(外省人)들이 장제스(蔣介石)의 국민당(國民黨)이 정권을 장악했다. 국민당 정권은 1949년부터 2000년까지 일당독재체제를 유지하면서, 정부의 요직을 독차지하고, 전부터 거주해온 본성인(本省人)들을 노골적으로 차별하고 탄압했다. 본성인들은 2등 국민으로 전락하여 차별과 착취를 당하게 됐다.

현재 대만 인구는 대륙에서 건너온 ‘한족(漢族)’ 95%, 원주민 ‘고산족(高山族)’ 2%, 혼인으로 새롭게 유입된 ‘신주민(新住民)’ 3%로 구성되어 있다. 한족 가운데에는 명말(明末)과 청초(淸初)에 대륙에서 건너온 ‘본성인(本省人)’ 85%, 1949년 중국공산당에 패해서 섬으로 건너온 국민당의 장제스(蔣介石) 지지 세력인 ‘외성인(外省人)’ 13%로 구분된다. ‘본성인(本省人)’은 다시 푸젠성(福建省)에서 이주한 민남인(閩南人) 70%와 중국 남부에서 건너온 ‘커자인(客家人)’ 15%로 구분된다(行政院內政部戶政司, 2019년 3월 기준).



<그림 3> 대만의 민족구성

2000년 장제스와 장징궈의 권위주의 일당 체제하에서 지속적으로 민주화 운동을 벌이던 인사들이 창당한 민진당이 청년층과 본성인의 지지를 받아 이룬 평화적인 여야 정권교체는 내전에서 패한 국민당이 대만으로 중화민국 정부를 옮겨 온 후 50여년 만에 이룬 획기적인 정치적 변화였다. 민진당은 당의 강령(黨綱)으로 대만 독립을 명시하고 있을 정도로 본토주의 성향이 강한 정당이다. 본성인 출신 천수이볜(陳水扁) 총통은 집권 8년(2000-2008년) 동안 양안관계는 정치·안보적인 측면에서 매우 경색되었다. 그는 사회문화, 언어, 역사교육 등 다양한 분야에서 대만화(臺灣化) 정책을 적극적으로 추진했다. 그 결과 국제사회에서 국가로 인정받지 못하는 비정상국가로 전락한 대만에서 민족주의를 고취시키는 결과를 초래했고, 대만의 정체성에도 큰 영향을 주었다. ‘중국인’에서 ‘대만인’으로 정체성이 변화되는 현상에 더욱 자극을 받은 중국은 2005년 대만의 독립운동을 국가분열주의 책동으로 규정하고, ‘반분열국가법(反分裂國家法)’을 제정하여 대만이 독립을 감행할 때 무력으로 대처하겠다고 위협하며 매우 강경하게 대응했다. 실제로 대만해협에서 일촉즉발의 군사적 긴장상황이 벌어지기도 했다. 대만은 홍콩이나 마카오에 비하면 규모가 상당히 크고 실질적으로 독립된 국가로 기능하고 있기 때문에 독립 문제에 대해 중국은 더 민감하게 반응했다.

본성인 출신 천수이벤(陳水扁) 총통의 집권 8년(2000-2008년) 동안 양안관계는 정치·안보적인 측면에서 매우 경색되었다. 하지만 경제 분야의 교류와 협력은 꾸준히 심화-확대됐다. 천수이벤은 법리적 대만독립이나 대만독립의 실질화 등 중국이 감내할 수 없는 조치를 취하지는 않았으며, 전반적으로 절제된 태도를 견지했다. 천수이벤과 민진당의 대만독립 노선은 선언적이고 명분적인 성격이 짙었으며, 그것이 구체적인 정책이나 행동으로 옮겨지는 경우는 거의 없었다. 오히려 양안 간 정치적 갈등이 고조되어 심각한 대립 또는 군사적 긴장 상태에 빠졌을 때조차도 비정치적인 분야의 교류와 협력은 지속 심화, 확대되었다. 따라서 천수이벤 집권 기간의 양안관계 사례는 한반도 통일에 유용한 사례로 국내외 학자들에 의해 평가받고 있다. 기능주의 시각에서 바라보면 정치적 사안과 비정치적 사안, 정부와 민간 차원의 철저한 구분을 통해, 정치·안보 이슈와 무관하게 경제 교류-협력과 사회문화적 접촉을 꾸준히 확대하다 보면 자연스럽게 통일의 공감대도 확대될 것이라고 기대할 수도 있기 때문이다.

하지만 양안의 정치적 문제는 어느 일방도 해결 능력을 가지지 못한 채 계속해서 대립하기 때문에 발생하고 있는 것이다. 종종 발생하는 거센 정치적 공방이나 일촉즉발의 군사적 시위를 단지 상대를 압박하거나 겁주기 위한 것이라고 단정하는 것은 위험하다. 두 차례의 세계대전이 잠복된 복합적 요인에 의해 발생한 것이라는 평가는 결과론적인 해석이고, 실제로는 모두 우발적 사건이나 충돌이 직접적인 원인이 되어 발생했다. 이러한 불확실성을 고려하면 경제적 통합의 심화가 향후 대만해협에서의 전쟁 가능성을 감소시키는데 기여할 것이라는 가정은 여전히 의문이다. 따라서 양안관계 사례는 정치적 문제의 근본적인 해결이 없는 상태에서는 한반도 통일을 준비하는 ‘과정’에서만 일시적으로 유용한 참고가 될 수 있을 가능성이 크다.

2008년 총선에서 3분의 2의 의석을 확보한데 이어 대선에서 마잉주(馬英九)가 대만 총통에 당선되면서 국민당은 8년만에 재집권에 성공했다. 이는 양안관계의 경색이 대만의 안정과 발전에 도움이 되지 않으며, 급속한 경제성장을 이어가며 경제대국으로 부상하고 있는 중국과 경제 교류·협력을 강화하는 것이 최선의 길이라는 당시 여론에 따른 결과이다. 당시 대만인의 절대 다수는 대만의 정치적·경제적 안정에 해가 되는 급격한 통일이나 독립보다는 현상유지, 즉 통일이나 독립이 아닌 ‘불통불독(不統不獨)’ 상태를 원하고 있었다(김옥준 2011, 230). 마잉지우가 이끄는 국민당 정부는 국내 여론에 부합하여 중국과의 관계 개선에 초점을 맞춘 친중(親中)정책을 시행했다. 양안관계와 관련하여 ‘신3불정책(新三不政策: 不統, 不獨, 不武)’을 선언했다. 또한 통일이나 독립의 문제는 대만의 미래세대들이 결정할 문제라고 강조하고, 양안의 정치적 현상유지 의지를 밝히며 양안관계를 발전시키겠다고 선언했다. 이후 양안회담을 가동함과 동시에 양안 간 3통(三通) 실현, 중국인의 대만 관광 및 투자 확대 등 양안 경제협력을 강화하는 친중(親中)정책으로 소원해진 양안관계를 빠르게 발전시켰다. 양안의 교류 활성화는 점차 제도화된 협력을 유인했다. 그에 따라 양안의 긴장도 현저하게 줄어 들었다.

2012년 마잉지우는 양안 경제를 일체화한 ‘차이완(Chiwan: China+Taiwan)’ 시대를 열었다는 평가와 함께 경제 활성화에 대한 기대를 받으며 재선에 성공했다. 마잉지우 집권 기간(2008-2018)은 양안관계가 눈에 띄게 향상되었다. 하지만 지나친 친중(親中)정책에 대한 대만인들의 불만이 갈수록 커졌다. 지나친 친중(親中)정책으로 인한 중국 경제에 대한 지나친 의존과 종속은 과도한 중국 투자와 대만의 자본 고갈, 산업 공동화,

대만 내 기업의 경쟁력 약화, 내수 경기 침체, 청년실업 등과 같은 역효과를 초래했다. 2011년부터 본격화한 중국의 경제가 둔화로 대만의 경제도 역시 어려워졌다. 1990년대 중반 이후 꾸준히 증가하던 경제성장률이 2011년 3.8%로 감소하더니, 2015년엔 중국 성장 둔화에 따른 수출 부진으로 0.8%라는 사상 최저를 기록할 정도로 경제가 악화됐다. 한때 한국과 어깨를 나란히 했던 국내총생산(GDP) 규모도 한국의 37% 수준으로 축소됐다. 그 결과는 2016년 총통선거에서 국민당의 참패로 나타났다. 친중(親中)정책이 오히려 대만의 산업공동화를 야기해 급격한 경제성장 둔화로 이어짐에 따라, 경제 및 정치 분야에서 중국으로부터의 독립노선을 주장해온 민진당이 대만 역사상 처음으로 국민당을 누르고 의회에서 과반수를 확보했고, 국민당의 차이잉원(蔡英文)은 압승을 거두며 대통령에 당선됐다.

국민당의 마잉주 총통 집권 8년(2008-2016년) 동안 양안간의 교류와 협력이 상당한 진전을 이뤘다. 하지만, 대만의 경제현실은 양안관계 개선을 통해 평화와 안정뿐 아니라 경제적 번영을 이루겠다는 그의 약속과 거리가 멀었다. 민진당의 승리는 친(親)중 정당인 국민당뿐 아니라 중국에도 패배를 안겨줬다. 대만인들은 안보에 대한 우려에도 차이잉원과 민진당에 지지표를 던졌고, 중국과 거리를 두기 위해서도 투표했다. 이는 마잉주 정부가 이끈 국민당 정부가 침체된 경제, 높은 실업률, 저임금, 사회적 불평등의 문제를 해결하지 못한데 대한 불만, 중국에 대한 지나친 경제적 종속으로 인해 중국에 의한 대만의 주변화 가능성에 대한 우려, 더 나아가 양안의 경제관계 심화로 인한 독립과 민주주의 상실에 대한 두려움을 반영한다. 특히 젊은이들 사이에서 국민당의 친(親)중국 정책과 경제적 고통에 대한 불만이 갈수록 팽배해지고 있다.

이러한 결과는 한반도에도 시사하는 바가 크다. 양안의 경제관계가 심화됨에 따라, 대만인들은 중국인들과 교류하면서 더욱 좁힐 수 없을 것 같은 차이를 발견하게 되었다. 한반도에서도 비정치적인 영역에서의 기능적인 교류의 활성화로 남북한의 사람들이 갈수록 가까워지면서 동시에 갈수록 멀어지는 모순적인 상황이 발생할 수 있다. 양안관계와 마찬가지로 남북한 경제관계가 심화되면 북한 경제가 남한에 의존 및 종속될 가능성이 크고, 그로 인해 북한의 경제적 취약성도 커진다. 북한의 남한경제 종속은 북한의 최고 지도자를 비롯한 집권세력이 남한과 교류·협력에 제동을 걸 가능성이 높다. 북한이 남한으로 흡수 통일될 것을 우려하기 때문이다. 또한 남한 경제가 악화될 경우에도 민심이반으로 인해 남북한 관계는 다시 경색되고 비정치적인 분야의 교류·협력도 중단될 수도 있다. 남북한 모두 경제 교류-협력은 각자의 경제상황과 그에 따른 민심에 크게 영향을 받을 수밖에 없다.

또한 양안관계 사례는 정치적 문제가 근본적으로 해결되지 않고는 남북관계에도 굴곡이 존재할 수밖에 없다는 점을 시사한다. 차이잉원이 이끄는 대만의 민진당과 시진핑이 이끄는 중국의 공산당 간 정치적·군사적 갈등이 대표적 예이다. 2016년 대만 독립을 지지하는 민진당 소속의 차이잉원이 대통령으로 당선된 이후 그녀가 대만의 공식적인 독립을 추진할 것이라고 중국이 의심하게 됨에 따라 양안관계는 악화되었다. 차이잉원은 오랜 세월 대만에 거주한 사람들의 후손이며 대만의 다양한 민족이 혼합되었기 때문에

태생적으로 반중(反中)성향이라고 할 수 있다.⁹ 대만의 독립을 추구하는 민진당을 이끌고 있는 차이잉원이 집권한 이후 양안관계는 악화됐다. 그녀가 대만의 공식적인 독립을 추진하기를 원한다고 의심하기 때문이었다. 양안관계에 대한 민진당의 전통적인 입장은 대만이 이미 독립국가이기 때문에 공식적인 독립선언이 불필요하다는 것이다. 차이잉원은 민진당의 기본 노선에서 결코 벗어나지 않고 있다. 그녀는 취임 후 대만에 대한 권리를 고수하고 있는 중국에 대해 확고하지만 동등한 접근방법을 취했다. 즉, 그녀는 현상 유지에 대한 지지의 목소리를 냈지만 1992년 중국과 대만이 같은 나라에 속해 있다는 양측의 합의 주장인 ‘9·2공통인식’에는 동의하지 않았다.

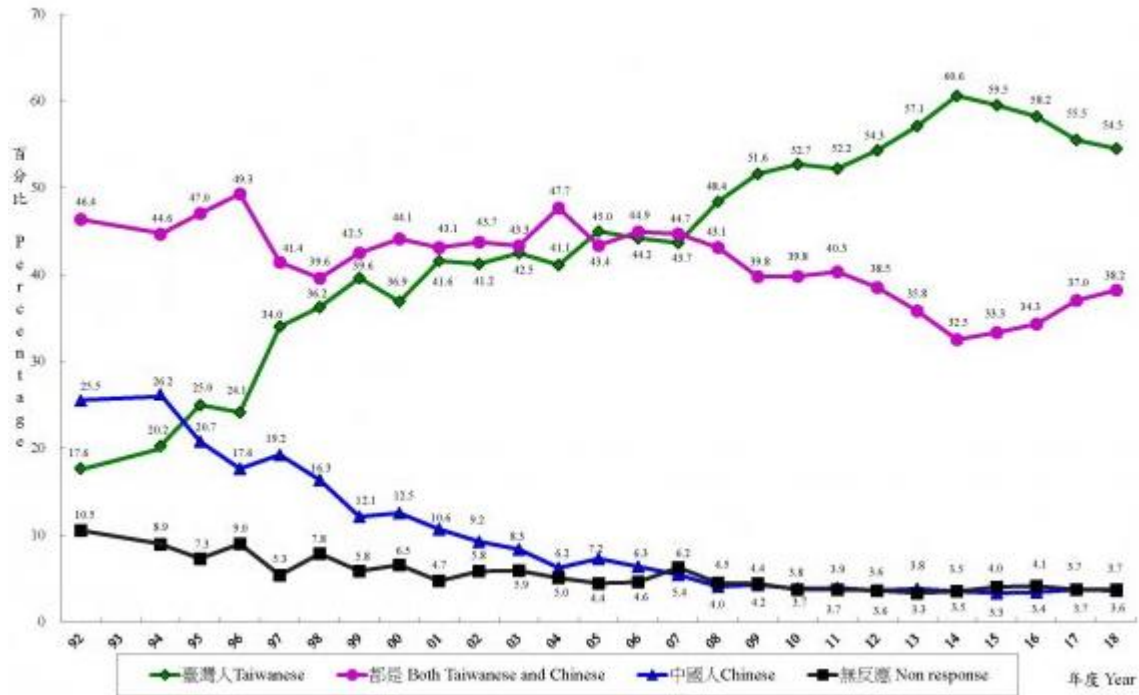
이에 중국 정부는 공식적인 교류를 단절하고 대만으로의 중국인 단체관광을 축소함으로써 취하면서 차이잉원에게 ‘9·2공통인식’에 동의하라고 강한 압력을 가하고 대만이 거절함에 따라, 양안에 긴장이 다시 고조되었다. 대만의 중국 경제적 종속을 우려하던 20-30대 젊은 층의 압도적 지지를 받은 차이잉원은 ‘신남향정책(新南向政策)’을 확대-추진했다.¹⁰ 이 정책은 대만의 경제를 동남아 지역의 신흥시장으로 전환하여 중국에 대한 의존으로부터 벗어나기 위한 수단으로 계획되었다. 대만의 신남방정책에 대한 중국의 적대적 태도는 양안의 정치적·군사적 긴장을 고조시켰다. 중국은 아직까지 대만을 주권 국가로 인정하며 공식적인 외교관계를 맺고 있는 17개 국가들로 하여금 대만과 단교하고 중국과 수교하라는 압박을 가하며 대만을 외교적으로 고립시키려는 노력을 하고 있다. 지난 몇 년 동안 중국은 정기적으로 대만 주변에서 공중과 해상에서 군사훈련을 감행하고 있다. 중국의 대만에 대한 경화(硬化)된 태도는 시진핑 주석의 권력 공고화와 관련이 있다. 2012년 집권이래 시진핑은 외교정책을 포함하여 정책결정 기구에 대한 통제를 강화하면서, 홍콩, 마카오, 신장, 대만 등 모든 특별 지역에 대해 더 강한 민족주의 태도를 취하게 된다.

양안의 경제관계 심화와 인적교류 증가는 친(親)독립 성향과 대만인으로서 정체성 증가로 이어지고 있다. 이는 경제와 문화 영역에서 정치 영역으로 교류와 협력의 확산 효과로 통합이 가능하다는 기능주의 가정을 무효화시키는 양안관계의 구조적 문제를 보여준다. 양안의 통일에 본질적으로 장애가 되는 것은 대만인의 정체성 인식 확대와 그에 대한 중국의 적대적 태도이다. 대만의 대륙위원회(大陸委員會)가 2019년 1월 11일부터 13일까지 실시한 설문조사에 따르면, 75.4%가 일국양제에 반대하고, 74.3%가 중국의 '하나의 중국 원칙(一個中國原則)'에 입각한 ‘9·2공식(九二共識)’을 받아들이지 않으며, 77.2%가 중국의 대만에 대한 무력사용에 반대하는 것으로 나타났다. 86.7%가 중국이 대만의 주체성을 존중해야 하고, 89.3%가 대만의 미래와 양안관계 발전은 대만인 스스로 결정해야 한다는 태도를 보였다(大陸委員會 2019). 대만인 대다수는 비록 경제적 상황과 양안 갈등의 수준에 따라 시기적으로 총통과 정당에 대한 지지율을 달리하고 정권교체가 이뤄지기도 하지만, 대만인 대다수는 중국의 통일 구상에 반대되는 확고한 태도를 가지고 있

⁹ 그녀의 아버지는 커자(客家) 본성인, 어머니는 민난(閩南) 본성인, 조부는 커자(客家) 본성인, 조모는 고산족 원주민이다.

¹⁰ 남향정책은 원래 리덩후이의 국민당 정부에 의해 1994년에 시작됐다.

다고 할 수 있다.

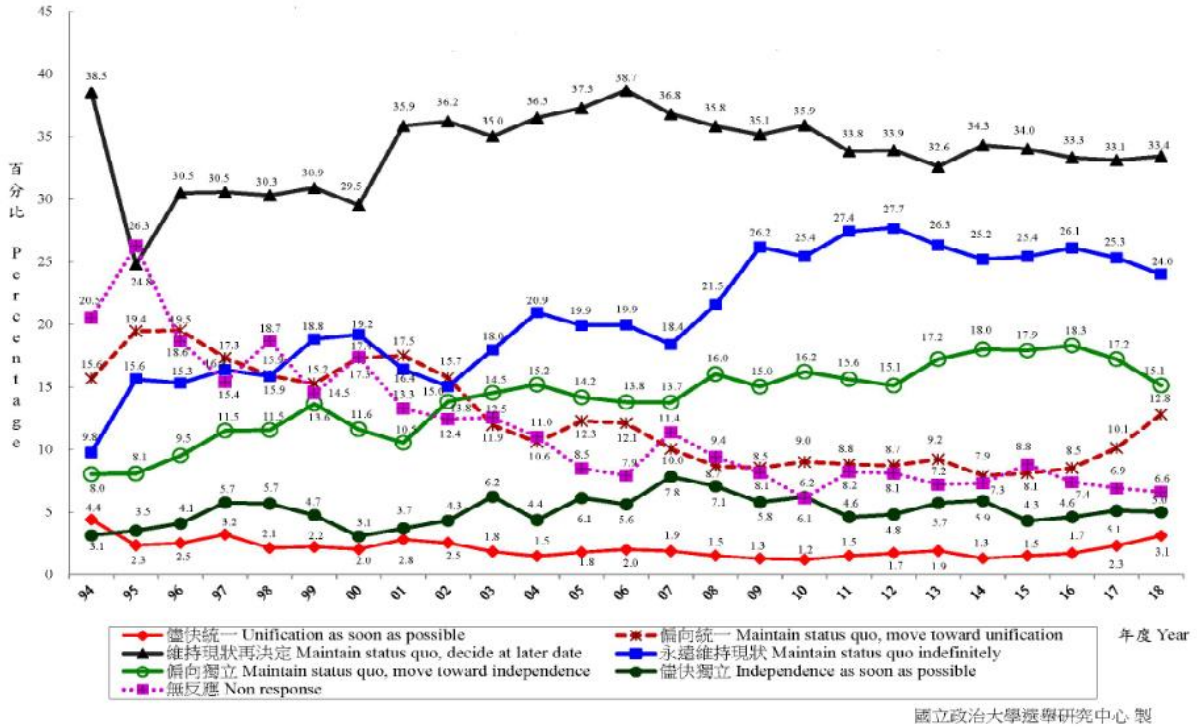


<그림 4> 대만인·중국인 정체성 변화 추이(1994-2018.12)

대만 정치대학연구중심(政治大學選舉研究中心)이 1992년부터 매년 정기적으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 1990년대에 대만인의 정체성에 중요한 변화가 발생했다. <그림 4>에 나타난 것처럼, 대만 사회에서 자신을 ‘중국인’이라고 응답한 비율은 1992년 25.5%에서 2018년 3.7%에 이르기까지 지속적으로 감소했다. 마잉지우가 이끄는 중국에 우호적인 국민당의 집권한 2008년을 기점으로 지지율이 5%미만으로 떨어진 이후 현재까지 반등의 기미가 전혀 보이지 않고 있다. 반면에 자신을 ‘대만인’이라고 응답한 비율은 1992년 17.6%에서 출발하여 꾸준히 증가하다 2014년 60.6%으로 최고를 기록했다가 이후 소폭으로 감소하고 있으며 2018년 54.5%를 기록했다.(政治大學選舉研究中心 2019) 1996년에 가장 급격하게 증가했는데, 대만 최초의 민선총통선거에서 리덩후이가 압승을 거두고 대만독립 행보를 보이기 시작했던 시기와 일치한다. 2000년 이후 민진당의 천수이볜 집권 8동안 비율은 자연스럽게 꾸준히 상승했다. 2008년 마잉지우가 이끄는 국민당이 집권한 시기부터 비율은 다시 탄력을 받아 천수이볜 집권기보다 더 가파르게 증가했다는 점은 아이러니하다. 이는 자신을 ‘중국인’이라고 응답한 비율이 같은 기간에 5%미만 하락한 사실과 일치한다. 또한 마잉지우 집권기간(2008-2014)에 대만인이면서 중국인이라는 이중정체성을 가진 사람들이 감소하고 대만인 단일 정체성을 가진 사람들에 의해 압도적으로 추월 당한 점도 주목할 필요가 있다. 기능주의자는 대만이 중국에 경제적으로 더 의존하면 양안의 정치적 통합 가능성이 더 커질 것이라고 기대했겠지만, 아직까지 활발한 양안의 경제관계는 그러한 기대와 달리 역효과가 나타나고 있다.

<그림 4>에 나타난 것처럼 조사결과는 2014년 차이의 집권 이후 지금까지 많은 대만인들이 자신의 정체성을 중국인이라 단일 정체성에서 중국인이면서 대만인으로 인식하는 이중정체성으로 이동하고 있음도 보여준다. 대만 정치인들에 의해 양극화된 이미지

와 달리, 세대를 초월하여 정체성이 중첩되는 현상이 나타나고 있다. 특별히 주목할 점은 2014년 민진당이 재집권에 성공한 후 중국과 관계가 악화되면서 꾸준히 증가하던 단일한 대만인 정체성을 가진 사람들이 감소하고, 그에 반비례하여 대만인이면서 중국인이라는 이중정체성을 가진 사람들이 증가하고 있다는 사실이다.



<그림 5> 대만인의 통일과 독립에 대한 입장 변화 추이(1994-2018.12)

대만인들의 ‘통일과 독립’에 대한 입장을 살펴보면, 대만인으로서 단일한 정체성이 증가했다고 대만인들의 독립 지향성에 큰 변화가 생긴 것은 아니다. <그림 5>는 대만 정치대학연구중심(政治大學選舉研究中心)이 1992년부터 2018년까지 매년 정기적으로 실시한 대만인들의 ‘통일과 독립’에 대한 입장 변화에 대한 설문조사 결과를 보여준다. 우선 통일을 지향하는 대만인은 10%대(2018년 15.9%)에 머무를 정도로 대만사회에서 실제 비중이 크지 않다. 통일지향성을 가진 대만인은 ‘최대한 빨리 통일을 원하는(儘快獨立)’ 사람(2018년 3.1%)과 ‘비교적 통일을 원하는(偏向統一)’ 사람(2018년 12.8%)을 포함한다. 통일을 지향하는 사람보다는 상대적으로 높지만, 독립을 지향하는 대만인의 비율은 2018년 20.1%이며, 꾸준히 20%대에 머무르고 있어 높은 편이 아니다. 독립지향성을 가진 대만인은 ‘최대한 빨리 독립을 원하는(儘快獨立)’ 사람(2018년 5.0%)과 ‘비교적 독립을 원하는(偏向獨立)’ 사람(2018년 15.1%)을 포함한다. 가능한 빨리 통일이나 독립을 원하는 사람들을 합하면 9.1%에 불과하다. 반면에 현상유지를 원하는 대만인의 비율은 2018년 67.4%이며, 60%대를 유지하고 있다. 현상유지를 원하는 대만인은 ‘영원히 현상유지를 원하는(永遠維持現狀)’ 사람(2018년 24.0%)과 ‘현상을 유지하다가 다시 결정(維持現狀再決定)’을 선호하는 사람(2018년 33.4%)을 포함한다.

이러한 조사결과는 대만인의 정체성 변화와 독립 지향성이 직접적인 상관성을 갖지 않고 있다는 것을 의미한다. 대만인의 압도적인 다수가 ‘독립’보다는 ‘안정’, ‘변화’보다는

‘현상유지’를 선호하고 있다. 중국의 대만에 대한 비대칭 경제력 및 군사력을 감안하면, 대만은 독립적인 존재, 안보, 번영, 민주주의 등을 유지하기 어렵다. 따라서 대만인들의 현상유지 선호는 중국과의 군사적 대립과 중국경제에 대한 지나친 의존을 피하기 위한 전략적이며 실용적인 시도라고 볼 수 있다. 이러한 추세는 지난 20-30년 동안 중국과 경제적 통합이 증가하면서 실현되지 않은 정치적 통합으로 이어질 수 있다는 대만인들의 우려를 암시한다.

기능주의 이론은 경제적 통합이 궁극적으로 정치적 수용과 통합으로 이어질 것이라고 가정한다. 그동안 양안의 경제적 관계가 갈수록 증가했음에도 불구하고, 대다수의 대만사람들은 중국과의 정치적 통합에 반대하고 있다. 위에서 검토한 바와 같이, 대만의 주권에 대한 문제는 한 세기 이상 거슬러 올라가는 미해결의 복잡한 역사의 잔재이다. 공정하게 말하면 중국인들은 대만 사람들이 독립을 원하는 만큼 통일을 원하는 권리를 가지고 있다. 이는 중국과 대만의 다양한 해석, 기대, 장기적 목표와 관련이 있다. 대만의 궁극적인 목표는 주권과 자율성을 확보하는 것이다. 하지만 중국의 부상과 대만의 열세가 갈수록 심해지는 가운데 양안의 불균형이 심화되면서 타산(打算) 또는 오산(誤算)에 따라 독단적으로 통일을 달성하기 위한 행동할 수 있는 중국으로 인해 대만의 취약성은 커지고 있다. 그러한 양안관계에의 구조적 문제로 인하여 경제적·문화적 영역에서 정치적 영역으로의 파급효과가 작다.

IV. 4자 안전보장 협력체제와 평화와 번영을 위한 양국양제(兩國兩制)

한반도처럼 장기간 이념과 체제를 달리하며 분단되어 있는 상황에서 기능주의적으로 접근하고 있는 중국 대륙과 대만의 양안관계는 한반도 평화와 번영을 ‘준비하는 과정’에서 통합의 진전을 위해 유용한 참고가 된다(표3). 하지만 체제경쟁에서 앞서고 경제력이 우위에 있는 남한에 의한 흡수통일을 두려워하는 북한을 대상으로 한 비정치분야에서의 기능주의적 접근방법은 한계가 있을 수밖에 없다. 양안처럼 정치적 사안과 비정치적 사안의 분리, 정부와 민간 차원의 구분을 통해 기능적으로 접근하는 것은 필요하지만, 그것만으론 부족하다. 무엇보다 먼저 남북한 사이의 정치적·군사적인 문제를 해결해야 한다. 물론 그 목표를 향해 가야할 길은 멀고 험하다. 그러한 문제들을 해결하여 한반도 평화와 번영의 시대를 열어가기 위해서는 내·외부적 여건의 조성이 필요하다.

한반도 평화와 번영을 위한 외부적 여건 조성에 있어서 핵심 변수는 외부 세력의 막대한 영향력이다. 한반도는 지리적 위치로 인해 주변 강국의 영향력이 지대하게 미치는 한반도에서 남북한 관계는 남북한 당사자의 의지와 노력만으로 발전하기 어려운 것이 현실이다. 한반도는 대륙으로 진출하려는 해양세력에게는 교두보, 해양세력의 대륙 진출을 막으려는 대륙세력에게는 완충지대로 기능한다. 그런 의미에서 한반도 휴전선은 분단된 남북한의 경계선이며 동북아의 세력균형선이다. 신(新)냉전시대의 동북아 안보질서는 구(舊)냉전체제의 대립구도에서 비롯된 북·중·러 북방삼각협력체제와 한·미·일 남방삼각협력체제가 경쟁하는 형국이다. 미국과 중국은 한반도 문제를 넘어 더 큰 패권경쟁을 진행 중이다. 한반도 문제는 모든 주변 당사국들의 이해관계가 맞아떨어져야 해결된다. 남북한 사이의 정치적·군사적인 문제 해결도 남북한 어느 일방 또는 쌍방만의 노력만으론 한

계가 있다. 현재 남한 문재인 정부와 북한 김정은 정부, 미국 트럼프 행정부, 중국의 시진핑 정부의 국가 전략 접점이 한반도 냉전체제 해체 및 평화체제 구축의 전망을 밝게 만들 수 있다.

<표 3> 양안과 한반도 국가 및 체제 비교

	국명	UN	주권 (국제법 /상호)	정치체제	경제체제	경 제 력	통일 방안
양 안	중국	단독 가입	인정/불인정	사회주의 일당독재	혼합경제 (계획+시장)	우위	일국 양제
	대만	탈퇴	불인정/모호	다당제 민주주의	시장경제	열위	대만 독립
한 반 도	남한	개별 가입	인정/불인정	다당제 민주주의	시장경제	우위	흡수 통일
	북한	개별 가입	인정/불인정	사회주의 일당독재 (주체사상)	혼합경제 (계획+ 일부분 시장)	열위	흡수 통일

북한은 붕괴로 인해 남한에 의한 흡수통일 될 것을 두려워한다. 북한의 핵과 대륙간 탄도미사일 개발도 체제붕괴에 대한 공포에서 출발했다. 이 갈등은 북한과 미국의 이해결 문제들에 초점이 맞춰져 있고, 핵무기와 탄도미사일 소유에 관한 문제에 집중되어 있다. 북한은 자신의 더 폭넓은 안전에 초점을 둔 반면에, 미국은 단지 비핵화에만 중심을 두고 있다. 북한은 북핵 폐기의 전제 조건으로 자신들의 체제 보장을 지속적으로 요구하고 있다. 북한의 핵과 미사일 개발·보유 목적이 생존을 위한 것이라는 현실을 인정하는 게 우선이다. 이러한 전제 위에서 북한의 비핵화를 달성하려면, 먼저 북한 체제가 보장되어야 한다. 북한이 받아들일 수 있는 북한 체제의 안전을 보장하기 위한 새로운 안전 보장 체계가 만들어져야 하고, 그러한 협력체계는 북한이 받아들일 수 있는 것이어야 한다.

평화와 비핵화를 달성하는 것은 단순히 양자간의 문제가 아니다. 남북한을 위한 어떠한 결과도 다국간 해결이 필요하다. 왜냐하면 그것은 한반도를 둘러싸고 있는 이해관계자로서의 국가들에게 복잡한 정치적, 경제적, 안보적 의미를 가지고 있기 때문이다. 이해관계자들은 어떤 식으로든 비핵화 협상과정에서 개입할 필요가 있고, 최종 합의를 이행하는데 역할을 할 가능성이 높다. 양자간 방식이 엄격하게 계속될 경우 이해관계자들 가운데서도 특히 중국을 무시하면 안된다. 중국은 그러한 협정을 훼손하거나 방해할 수 있는 엄청난 잠재력이 있기 때문이다. 한반도에 대한 중국의 역할은 여전히 중요하다. 중국의 최우선 전략적 과제는 북한정권의 존속과 완충지대로서의 한반도 현상유지이다. 중국은 북한 무역의 90%를 차지하고 있는 가장 중요한 교역 상대국이며, 북한에 대해 상당한 정도의 레버리지(leverage)를 가지고 있다. 중국은 북한체제를 유지하는데 도움을 주고 있다. 최근까지 중국은 국경을 넘어 석유, 식량, 전기, 광물, 해산물, 의류 등을 지속적으로 공급해 북한을 지원해왔다. 중국은 체제 붕괴와 국경을 넘어 난민이 유입될

것을 우려해 북한에 대한 가혹한 국제사회의 제재에 자주 반대해왔고, 북한을 너무 강하게 밀어붙이는 것을 꺼려왔다. 그런 점에서 중국은 한반도에서 자국의 이익으로 보는 행동을 하고 있다. 그 결과 북한에 대한 포괄적 다자간 경제제재는 북한의 핵 프로그램 추진을 막는데 거의 영향을 미치지 못한 것으로 보인다.

중국은 지역적, 글로벌 전략목표와 이해관계에 따라 북한을 선별적으로 지원하는 경향이 있다. 한반도에서의 중국 이익은 '3불(不戰, 不難, 無核)정책'에 반영되어 있다. 이는 중국 정부는 이익의 우선 순위는 한반도의 안정, 북한을 미국과 동맹관계를 유지하는 남한과 중국 사이의 완충지역으로 하는 현상유지, 핵무기 제거의 순서로 매기고 있다는 것을 의미한다. 이웃 국가들 가운데서 특히 중국은 어떤 형태로든 안전 보장 제공에 참여해야 한다. 북한의 공식적인 동맹 파트너로서 중국은 한반도와 그 주변에 새로운 안보 보장 체계를 만드는데 도움이 될 수 있다. 한반도의 안보보장 체계를 구축하기 위해서는 양자간, 다자간 접근방식이 병행되어야 한다. 그 결과는 양자간, 다자간 해결의 병행을 필요로 한다. 체제보장을 위한 비핵화와 종전선언, 평화협정, 정상적인 외교관계 수립을 위한 협상과정에 북·미 양자 간 뿐만 아니라 어떤 식으로든 남한과 중국을 포함한 4자 간에도 이뤄져야 한다.

'4자체계'가 효과를 거두려면 전제조건이 있다. 우선 남한과 북한이 미국과 중국의 동의를 얻어 한반도 내부적 여건 조성해야 한다. 다자 포맷의 유용성은 '안전망'을 만들 필요성에 의해서도 결정된다. 평화체제 구축은 '북·미'간 뿐만 아니라 '남·북'간, '남·북·미·중' 4자간에도 이뤄져야 한다. 한반도 분단체제의 장기화는 외부의 영향뿐만 아니라 남북한이 서로 상대방을 부정했기 때문이기도 하다. 비정치적인 분야의 교류·협력이 활발하게 진행되면서도 끝없이 정치적·군사적 갈등과 대립을 지속하며 분단의 고착화 또는 영구화로 가고 있는 양안관계가와 유사하다. 남과 북이 여전히 체제의 정당성을 강하게 내세우며 각각 자기 주도의 흡수통일 표방하는 상태에서 어떤 방식의 평화체제 구축을 위한 로드맵(roadmap)도 현실적이지 않다.

남북한은 상호 국가로서 주권을 인정하고, 서로의 체제를 존중하고 허용해야만 기능주의적 교류와 협력이 가능해진다. 물론 한반도 평화와 번영을 준비하고 진전시켜 나가는 과정에서 기능주의적 접근방법은 유용하다. 정치적 통합이 부족한 남북한은 점진적·단계적으로 상호 소통과 화해를 통해 적대감과 거부감을 해소하고, 교류와 협력을 통해 신뢰를 축적하며, 협작을 통해 공동 발전과 번영을 추구하고, 이해와 배려로 사회문화적 이질감을 축소하는 과정이 필요하다. 이러한 접근방법은 '과정'에서 유용하지만 '목표'는 아니며 근본적인 해결책도 아니다. 목표가 어느 일방에 의한 흡수통일이라면 기능주의적 접근방법 자체가 실현될 가능성이 적고, 설사 비정치적인 분야에서 부분적으로 실행된다 하더라도 양안관계처럼 군사적 충돌 일보직전까지 가는 갈등·대립을 유지하며 분단의 고착화 또는 영구화로 이어질 가능성이 높다. 아니면 우발적 사고에 의해 무력충돌이 발생하여 전쟁으로 비화될 수도 있다. 하지만 한반도는 지정학적 위치로 인해 우발적인 무력충돌이 쉽게 전쟁으로 비화되기 어려운 지역이다. 그럼에도 불구하고 한반도에서도 우발적 무력충돌이 전쟁으로 이어질 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 설사 무력충돌이 발생하지 않더라도 항상 전쟁에 대한 막연한 두려움으로 살 수 없다. 양안의 경우처럼 거센 정치적인 공방이 끊이지 않고 무력을 동원한 해상 시위가 자주 발생한다면, 항상 두려움에 긴장하며 살 수밖에 없다. 전쟁이 통일을 위한 수단이 되어서는 안된다. 전쟁은

어떤 경우에도 통일을 위한 방법으로 선택되어서는 안 된다.

‘한반도 양국양제(兩國兩制)’는 남북한이 평화롭게 공존하며 공동번영하는 2국가·2체제(two states two systems)이다. 국가는 일정한 영토 내에 사는 국민들로 구성되고, 하나의 통치 조직을 가진 정치공동체로 명확한 주권을 가지고 있으며 행사하며, 반드시 1민족, 1국가일 필요는 없다. 한반도의 경우 양국양제를 적용할 경우 ‘하나의 민족, 두 개의 주권국가(one nation, two sovereign states)가 된다. 단일민족 정체성이 강한 한민족에게 ‘두 주권국가’ 체제는 참을 수 없는 상황일 수 있다. 한 민족이 하나의 민족으로서 반드시 주권적 영토 국가의 형태를 갖추어야 하는 것은 아니다. 오히려 단일민족국가가 예외적이다. 민족이란 개념은 상상의 공동체로 정의된다(Anderson 1983, 6-7).

‘두 개의 주권국가(two sovereign states)’는 말그대로 남북한이 상호 주권국가로 솔직히 인정할 것을 요구한다. 남북한은 이미 UN에 별개 국가로 가입되어 있기 때문에 국제법상 서로 공인된 별개의 국가이다. 다른 국가들과 대사급 외교관계를 맺으며 실질적인 주권을 행사하고 있다. 양안의 경우와 달리 남북한 올림픽에 출전할 때 서로 국명도 다르고, 국기와 국가도 다른 것을 사용한다. 이제 솔직(率直)해도 될 때가 됐다. 명백한 사실을 위장하면서까지 상대방을 압박하며 갈등과 대립을 할 필요가 없다. 남한과 북한, 어느 일방도 실질적으로 상대방의 영토에 대해 주권을 제대로 행사한 적이 없고, 앞으로 행사할 수 없는 것이 현실이다. 단지 문제가 되는 것은 헌법이 규정한 영토 규정과 남북한 사람들의 인식이다. 남북한이 상대방의 주권을 공개적으로 인정하고, 양자간 합의를 통해 영토를 한반도 전역으로 규정한 헌법을 개정하여 각자 실질적으로 지배하고 있는 범위 내로만 규정해야 한다.

‘평화’와 ‘통일’ 가운데 무엇이 더 중요한 지에 대한 논쟁은 국내에서도 이미 시작했다. 최근 김상준, 윤평중, 이일영, 최장집 등이 양국체제(兩國體制)를 제시했다. 그들은 남북한이 주권국가로서 상대를 인정할 것을 요구하며, ‘통일’보다 ‘평화’가 우선이라고 주장한다. 남북한이 국제법상으로도 실질적으로나 두 개의 주권국가임이 엄연한 사실임에도 불구하고 서로를 주권국가로서 인정하지 않기 때문에 분단이 장기화 되었다. 북한의 핵·미사일 개발, 북한의 집요한 체제 및 정권 보장 요구, 비핵화와 평화체제 구축의 어려움 등이 모두 남북한이 상호 주권을 인정하지 않기 때문에 발생하는 문제이다.

백낙청과 이근은 ‘양국체제’ 또는 ‘한반도 두 주권국가’ 체제가 통일이 빠진 평화와 번영은 무의미하다고 비판한다. 남북한이 교류와 협력을 진행하는 것이 중요하다고 주장한다. 상호 교류하다 보면 저절로 통합이 될 것이고, 그 때가서 자연스럽게 통일이 됐다고 선포하면 된다고 한다. 하지만 남북한이 상호 상대방을 주권국가로 인정하지 않는다면 기능주의적 접근방식에 따른 남북간 교류·협력이 활성화되기 어렵다. 왜냐하면 남한이 통일을 먼저 내세우면 체제 및 정권 유지를 최우선 목표로 하고 있는 북한이 거부하기 때문이다. 남한과 체제경쟁에서 이미 뒤쳐지고, 경제력 격차가 크게 벌어진 북한의 입장에서 생존이 걸린 문제이기 때문에 쉽게 남한과 전면적 교류·협력을 수용하기가 어렵다. 최근 한국사회에서 제기된 ‘양국체제론’은 북한 체제에 대한 부분을 포함하고 있지 않다. 북한은 주체사상에 의해 변형된 형태의 사회주의 일당독재 체제를 유지하고 있으며, 최고의 목표는 김정은 및 기득 권력의 정권 유지이다. 체제보장은 북한을 주권국가로 인정하며 체제에 대해서 간섭하지 않는 것이다. 체제보장없이 남북간 비정치적인 분

야의 기능적 교류·협력이 활성화되기 어렵기 때문이다.

남북한 간의 안보 문제는 다른 경쟁 정치적·경제적 문제보다 우선한다. 양국양제의 상태에서 평화체제를 정착시키려면 우선 '남·북·미·중' 4자가 한반도와 동북아시아의 평화를 보장하는 협정을 맺을 필요가 있다. 초(超)강대국으로 둘러 쌓여있는 한반도의 통일은 남북한 어느 일방에 의한 흡수통일은 물론이고 남북한만의 노력으로 달성될 수 없다. 구조적으로 동아시아 국제질서체계에 의해 제약을 받기 때문이다. 직접적 당사자인 남한과 북한뿐만 아니라 이해관계자인 미국과 중국도 함께 지역의 평화체제를 보장해야만 하고, 더 나아가서 일본과 러시아도 참여하는 방식으로 확대·발전할 수 있다.

통일이 빠진 평화와 번영이 무의미한 것이 아니다. 오히려 평화와 번영이 전제되지 않은 통일이 비현실적이며 무의미하다. 실질적으로 두 개의 국가인 남북한이 하나의 주권을 두고 경쟁하는 현상은 한반도 평화와 번영을 위해 종식되어야 한다. 한반도는 이념과 체제로 분단되어 남북한이 갈등·대립하고 있으며 때로는 소규모 무력충돌이 발생하는 지구상에 마지막 남은 냉전의 각축장이다. 남한 사회 내부에서 보수와 진보가 진영 경쟁을 벌이고 있으며 남북한 관계뿐만 아니라 미국 및 중국과의 관계에도 영향을 주고 있다. 최근 남한사회에서도 통일에 대한 선호가 약화되어, 통일과 평화의 우선순위도 모호해졌다. 겉으로 흡수통일을 강하게 외치는 사람이 내심으로는 통일보다는 안정, 변화보다는 현상유지를 선호하고 있다. 통일은 미래의 문제다. 한반도 미래의 시나리오는 다양하다. 선택은 미래 세대의 몫이다.

참고문헌

- 김연철. 2010. “김대중·노무현 정부 10년의 남북관계.” 「기억과 전망」 통권 22호 여름호, 109-140.
- 김옥준. 2011. “양안관계발전과 통일방안에 대한 기능주의적 고찰”, 「국제정치연구」 14 (1): 223-251.
- 매일경제. 2016. “대만 ‘딸기세대’의 힘”. 1월 18일.
- 박인규. 2018. “백낙청-최장집 한반도 평화체제 논쟁: 한반도 평화와 통일은 양립 가능한가?”, 「프레이안」. 4월 7일.
- 백학순. 2009. “김대중정부와 노무현정부의 대북정책 비교.” 「세종정책연구」 5 (1): 277-354.
- 윤경우. 2005. “양안관계를 통해 본 남북한관계 발전의 신(新)전략”. 「인문사회과학연구」 47: 87-118.
- _____. 2016. “중국현대를 읽는 키워드 100 ‘일국양제’”. 네이버 지식백과. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3532842&cid=62067&categoryId=62067>
- 윤평중. 2018. “우리의 소원은 평화”. 「조선일보」. 6월 8일.
- 이상신, 박주화, 베른하르트 켈리거. 2017. 「KIEP 정책연구시리즈 17-03: 동서독 통일 과정에서 서독정부의 대동독정책 연구」. 통일연구원.
- 이일영. 2017. “‘양국체제’는 실현가능한가”. 「경향신문」. 12월 14일.
- 정동준, 김선, 김희정, 나용우, 문인철, 송영훈, 최규빈, 임경훈, 이정옥. 2019. 「2018 통일의식조사」. 서울대학교 통일평화연구원.
- 정창화. 2002. “유럽통합모델과 남북한 통합모델간의 비교분석”. 「행정논총」 40 (4): 135-157.
- 통일부. 2002. 「통일방안에 대한 이해」
- Anderson, Benedict. 1983. 「Imagined Community: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism」. London: Verso.
- The White House. 2017. 「National Security Strategy of the United States of America」. December.
- 政治大學選舉研究中心. 2019. 「臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈(1992年06月-2018年12月)」. 1月 28日.
- 政治大學選舉研究中心. 2019. 「臺灣民眾統獨趨勢分佈(1992年06月-2018年12月)」. 1月 28日.

- 蘋果日報. 2016. “周子瑜道歉黃安爽喊：爭取回認同祖國的好孩子”. 1月 15日.
- 大陸委員會. 2019. 「民眾對兩岸相關議題之看法’民意調查結果」 . 1月 17日
- 中央社. 2016. “周子瑜事件民調稱約影響1成選票”. 1月 21日.
- 自由時報. 2016. “全民怒了！子瑜事件升高到國家層次”. 1月 16日.
- 行政院內政部戶政司. 2019. 「民國108年2月戶口統計資料分析」 .
- ETtoday 東森新聞雲,.2016 “周子瑜事件發酵邱毅坦言：確實重創國民黨選情!”. 1月 16日.