

서평

양안관계 20년간의 기록

: (蘇起, 『兩岸波濤二十年紀實』, 臺灣: 天下文化, 2014)

지은주*

I. 중국과 대만, '양안관계'

지금은 뉴스나 학술지에 자주 등장하는 '양안관계(兩岸關係)'라는 용어는 1980년대까지만 해도 거의 사용되지 않던 용어이다. 대만해협을 사이에 둔 중국과 대만의 관계를 의미하는 이 용어는 1980년대 이후야 빈번하게 사용되기 시작했고, 대만 학계의 오랜 토론을 거친 이후에 이를 영문으로 'cross-strait relation'으로 표시하기로 결정하였다. 중국과 대만의 관계를 의미하는 이 용어는 양안 교류가 활발하게 이루어지기 시작하면서 때로는 경제적으로, 때로는 정치적으로, 그리고 때로는 문화적인 교류로 해석되곤 하였다. 『양안관계 20년간의 기록(兩岸波濤二十年紀實)』은 학자이자 정치가이면서 현재 타이베이 포럼(Taipei Forum)의 이사장을 맡고 있는 쑤치(蘇起)가 집필하였다. 시기적으로는 1988년 1월 대만의 장징궈(蔣經國) 총통이 서거한 시점부터 2008년 5월 마잉주(馬英九) 총통이 취임하기까지 약 20년 동안의 양안관계를 시간적 흐름에 따라 기술하고 있다.

* 고려대학교, 평화와 민주주의연구소

본서는 1971년 유엔에서 퇴출된 이후 국제사회에서 그 실체적 지위를 인정받지 못하는 중화민국 대만이 경쟁상대인 중국이 급성장하고 있는 가운데 어떻게 생존과 번영을 모색해오고 있는지를 보여준다. 특히 민주화 이후 성장한 대만의 독립 세력이 어떠한 과정을 통해서 독립의 의지를 표면화하였는지, 또한 그 과정에서 중국과 미국의 강한 반대에 어떻게 대처했는지를 보여준다. 따라서 본서는 중국과 대만과의 관계를 다루면서 동시에 미국도 중요한 비중으로 다룸으로써 세 주체간의 힘겨루기를 기록하고 있다. 그러나 여기에서의 주인공은 대만이다. 대만내 독립을 추구하고자 하는 세력과 현상유지를 통해 안정과 번영을 추구하고자 하는 세력이 어떻게 경쟁해오고 있으며, 중국의 압력과 미국의 모호한 태도속에서 어떻게 최상의 이익을 끌어내었는지를 보여주고 있다.

이와 유사한 방식으로 양안관계를 설명하고 있는 저서로는 브루킹스 연구소(Brookings Institute)에서 동북아시아정책연구소(the Center for Northeast Asian Policy Studies)를 담당하고 있는 리차드 부시(Richard C. Bush)의 연구서가 있다. 2005년에 출간한 *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Brookings Institute)와 2013년에 출간한 *Uncharted Strait: the Future of China-Taiwan Relations* (Brookings Institute)는 양안문제를 현실적인 사건의 전개를 중심으로 접근하고 있다. 저자인 부시는 미국재대협회(American Institute in Taiwan)의 회장을 역임한 바 있으며 양안문제에 관한 한 서구 최대 전문가이다. 그러나 부시의 저서가 미국의 입장에서 양안관계를 접근하고 있는 것이라면 쑤치의 저서는 대만의 입장에서 양안관계를 접근하고 있다. 이러한 점에서 볼 때 본서는 양안관계를 이해하는데 있어서 가장 약자의 위치에 있는 대만의 대응을 대만의 시각에서 이해할 수 있도록 해준다.

II. 지난 20년간의 양안관계

본서가 주목하고 있는 양안관계의 중요한 두 측면은 다음과 같다. 첫째, 저자는 양안관계가 다른 무엇보다도 “대만 주민들의 생활에 지대하고도 직접적인 영향을 미치는 핵심적인 변수”라고 지적한다. 분단국인 한국과 비교해볼 때 대만에게 있어서 중국이라는 대상은 한국에게 있어서 북한이라는 대상과는 비교할 수 없이 큰 비중을 차지하고 있다. 국공내전(國共內戰)에서 패한 장제스(蔣介石)가 대만해협을 건너 대만으로 이주한 직후 양안은 미국의 개입하에 비교적 동등한 경쟁을 할 수 있었다. 그러나 1971년 중화민국이 유엔에서 퇴출된 이후 수교국의 수가 급격하게 감소하면서 대만의 대외적 활동은 제약을 받기 시작했다. 1979년 개혁개방을 선포한 덩샤오핑(鄧小平)은 양안관계에 대해서도 새로운 제안을 했다. 그는 대만에게 통우(通郵), 통항(通航), 통상(通商)의 삼통(三通)을 제안했고, 새로운 통일방안으로 ‘일국양제(一國兩制)’를 제시했다. 중국의 제안에 대해 장징궈(蔣經國)는 거부하였으나, 이후 양안관계는 중국의 제안대로 확대된 경제교류로 발전해 오고 있다.

중국과 지속적이고 확대된 경제교류는 대만 사업가에게 있어서 수익을 창출할 수 있는 중요한 기회였다. 시간이 경과하면서 대만에서는 중국과 연계되어 경제적 수익을 올리는 인구가 증가하게 되었다. 이들은 양안교역을 지지하였고, 이들의 주장은 민주화 이후 성장한 대만독립파와 충돌하였다. 중국과 달리 민주적 정치제도를 적용하고 있는 대만 정부로서는 교역의 확대를 주장하는 주민의 요구를 무시할 수 없었다. 또한 과거 권위주의 일당통치의 방식대로 정부가 경제교역을 규제한다는 것은 불가능한 일이었다. 2000년 독립지향적인 천웨이벤(陳水扁)이 집권하면서 양안교역을 규제하였으나 교역확대를 주

장하는 아래로부터의 요구가 국민당의 이해와 결합하면서 정국의 교착상태를 맞기도 하였다. 이와 같이 양안관계는 대만의 경제와 정치적 영역에서 점차 그 중요성을 더해가고 있다.

둘째, 본서는 양안관계를 미국과 중국이라는 두 강대국과의 연계속에서 해석하고 있다. 양안관계는 중국과 대만간의 양자관계가 아니라 미국이 개입되어 있는 사실상 삼자관계라는 점이다. 냉전기 중국은 동아시아의 평화를 위협하는 세력이었고 미국은 이러한 중국을 견제하고 대만을 지원하는 것이 동아시아 안보전략의 중요한 과제였다. 그러나 1970년대의 '미중화해'는 이러한 구도를 전환시켰다. 1972년 미국은 소련연방을 견제하기 위해서 중국과의 화해를 추구했다. 그러나 여기에는 대만의 보호를 위한 조건이 있었다. 미국은 중국이 제시하는 '하나의 중국'의 원칙을 수용하는 대신 중국으로부터는 양안문제에 있어서 무력을 행사하지 않겠다는 평화적인 해결의 원칙을 약속받았다. 그러나 1978년 중국은 여기에서 한걸음 더 나아가 미국이 대만과 공식적인 외교관계를 단절할 것을 요구했고, 이에 대하여 미국은 대만과 공식 외교관계를 단절하고 대만내 주둔하던 미군과 군사시설을 철수하였다. 그러나 대만의 최소한의 안보를 지키기 위한 비공식적인 관계와 무기판매는 지속하였다.

'미중화해'가 대만에 준 충격은 상당한 것이었다. 유엔 안보리에서의 퇴출과 미국과 외교관계의 단절은 국제사회에서 대만의 입지를 축소시켰다. 한편 행정부와 다른 입장에 있었던 미국 의회는 대만의 입장을 두둔하여 유사시 미국이 군사적으로 개입할 수 있는 근거로 대만관계법(Taiwan Relation Acts)을 통과시켰다. 그러나 대만관계법은 법적 구속력이 없는 의회 차원의 조치이므로 유사시에 미국이 개입을 할 수도 혹은 하지 않을 수도 있는 모호한 조치로 해석되었다. 결국 양안관계에서 미국의 입장은 '전략적 모호성(strategic ambiguity)'으로

요약될 수 있는데 대만으로서의 미국의 지원을 얻기 위해서는 향후 최대한의 정치적 자원을 활용해야 함을 의미하는 것이기도 했다.

본서는 양안관계의 이러한 특징을 반영하여 20년간의 역사를 기록하고 있다. 한편 양안관계는 국제사회의 일반적인 국가 관계에서 나타나는 협력과 교류의 메커니즘 외에 중국적인 요소 또한 보여주고 있다. 저자가 기술하고 있듯이 “양안관계는 경제적 문화적 교류가 빈번하게 이루어짐에도 불구하고 중국과 대만간의 대립은 지속되고 있고, 정치적 타협이나 협상은 미진하였으며, 더욱이 교류과정에 군사적 대립이 지속되는 특징”을 지닌다. 즉 양안관계는 정치적인 갈등이 해결되지 않은 채 경제적인 교역의 규모가 확대되는 서로 다른 차원의 교류가 동시에 진행되는 특징을 지니고 있다. 정치적인 타협이나 협력이 부재한 가운데 경제적 교류가 활발히 이루어지는 이러한 사례는 1차 대전 직전의 영국과 독일의 관계, 혹은 냉전기의 독일과 동유럽의 교류에서 나타나기는 하지만 상당히 예외적인 현상이다. 서로의 불신이 근본적으로 해소되지 않은 가운데 어떻게 이렇게 활발한 경제 교류가 가능한 것인가?

그러나 본서를 읽다보면 이러한 현상이 양안관계에서는 자연스러운 과정으로 읽힌다. 중국적 사고방식이라 할 수 있는 ‘구동존이(求同存異)’는 가능한 부분에 있어서 우선적으로 타협을 하되 가능하지 않은 부분은 미래의 일로 남겨둔다는 상당히 실리적인 발상이다. 중국이 대만에게 1979년 정치적인 화해가 불가능한 상황에서도 경제적인 교류를 제안한 것이나, 이후 1996년 양안간의 미사일 위기가 있음에도 불구하고 중국 당국이 중국내 대만사업가들의 활동을 제약하지 않은 점, 그리고 2008년 대만이 중국과 ECFA로 알려진 경제협력기본협정(經濟協力基本協定)을 체결할 때에도 이러한 ‘구동존이’의 사고가 여지없이 발휘되었다. 정치적인 대화도 그리고 경제적인 교류도 모두

교착상태에 있는 한반도에서는 바로 이웃의 이러한 교류관계가 낮설게 느껴지는 부분이다.

III. 책의 구성과 전개

본서는 총 12개의 장으로 구성되어 있다. 제 1장부터 3장까지는 리덩휘 시기의 양안관계를 다루고 있다. 제 1장은 양안관계의 첫 번째 해빙의 시점으로 1987년 11월 2일을 제시한다. 이 시기부터 대만이 일부 주민의 중국내 친척방문을 허용함으로써 양안간의 긴밀한 문화 및 경제적 교류가 가능하게 되었다. 이러한 문을 연 것을 장징궈 총통이었고, 1988년 그의 사망으로 총통직을 인계한 리덩휘(李登輝)가 양안교류의 업무도 이어받았다. 당시 양안 대화는 민간차원의 협상과 더불어 비밀 채널이 가동되고 있었고, 1992년 ‘하나의 중국, 각자의 해석’이라는 공동의 인식을 형성한 후 해빙무드가 지속되고 있었다. 제 2장은 양안관계의 전환점을 가져온 리덩휘 총통의 미국방문과 코넬대학(Cornell University)에서의 강연과 관련된 사건으로 구성되어 있다. 코넬대 방문은 대만의 대중국정책과 양안관계를 변화시켰을 뿐만 아니라 중국의 대만정책과 대미정책 그리고 나아가 미국의 양안에서의 역할에도 변화를 가져온 중요한 사건이었다. 2장에서는 이와 관련된 사례들과 코넬대 강연 이후의 중국과 미국의 대응과 관련된 자세한 뒷이야기가 제시되어 있다. 제 3장은 리덩휘가 1999년 7월 제시한 ‘양국론(兩國論)’의 배경을 보여주고 있다. ‘특수한 국가와 국가의 관계’를 의미하는 양국론은 리덩휘가 즉흥적으로 제시한 것이 아니라 리덩휘의 지시에 의해 국가안보회의의 주관 하에 별도로 편성된 특수 예산으로 약 9개월에 걸쳐 준비된 연구결과의 일부분이었다. 3장에서는 양국론의 주요 내용과 참여인사들 그리고 이후 중국과 미국의 대

응에 대해 다루고 있다.

이어진 제 4장과 5장에서는 2000년 총통선거 직후의 양안관계를 다루고 있다. 제 4장은 2000년 총통선거에서 당선된 민진당의 천췌이벤의 취임 초기의 정황을 다루고 있다. 독립지향적인 민진당의 총통에 대해 중국은 ‘하나의 중국’의 원칙을 지켜갈 것을 주문하였고, 천췌이벤은 취임사에서 ‘4불1무(4不 1無)’를 발표하면서 독립추구를 하지 않을 것이라는 입장을 표명하였다. 그러나 근본적으로 독립지향적인 민진당과 천췌이벤은 시간이 경과하면서 본래의 위치를 찾아가고 있었다. 제 5장에서는 천췌이벤 집권 초기의 비교적 안정적이었던 양안관계에 대해 설명한다. 그러나 표면적으로 나타난 안정성외에 양안관계는 근본적으로 신뢰의 정도가 낮았으며, 서로 다른 계산이 있었다. 당시 임기의 마지막 해를 맞은 클린턴 미대통령은 양안관계의 새로운 변화보다는 안정의 지속을 원하고 있었다. 이러한 가운데 양안관계의 실질적인 키를 쥐고 있는 것은 천췌이벤이었다.

제 6장부터 8장까지는 천췌이벤의 초기의 입장이 독립으로 선회한 2002년 이후의 양안관계를 다루고 있다. 제 6장은 미국의 신대만정책을 다루고 있다. 미대선에서 승리한 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령은 클린턴의 대중정책에 반대하였고, 대만에 대한 지원을 강화하였다. 이러한 배경하에 천췌이벤은 집권 초기의 조심스러운 행보에서 탈피하여 2002년 8월 대만이 사실상 독립된 국가라는 것을 의미하는 ‘일변일국(一邊一國)’론을 발표하였다. 발표이후 중국의 강한 반발이 있었고 미국으로부터도 현상유지를 변화시키려는 시도에 대해 반대한다는 제지를 받았다. 당시 미국은 9.11테러와 북핵위기로 인해서 국제사회에서 중국의 도움이 필요한 상황이었다. 제 7장은 임기 2년 차에 입장이 변화된 천췌이벤의 행보는 미국의 영향뿐만이 아니라 대만 내부의 요소도 중요한 영향을 미쳤음을 보여준다. 대만의 정치발

전은 천췌이벤에게 많은 힘을 실어주게 되었고, 자신감을 얻게 된 천췌이벤이 '일변일국'론을 발표하기에 이르렀다는 점을 설명한다. 그러나 당시 경제적 침체로 인해 주민들은 경제적 문화적으로는 중국과의 확장된 교류를 원하고 있었다. 제 8 장은 미국과 중국 그리고 대만간의 밀고 당기는 상황을 보여주고 있다. 천췌이벤 총통은 대만의 독립을 위해서 현실에 부합하는 헌법이 필요하고, 개헌을 위한 공민투표를 실시할 것을 제의하였다. 이는 미국에게 있어서 천췌이벤이 양안의 현상유지를 변화시키고자 하는 시도로 보였다. 기본적으로 미국은 이러한 천췌이벤의 시도에 대해 반대하는 입장이었다.

제 9 장부터 11장까지는 2004년 총통선거부터 2008년 총통선거직전인 천췌이벤 총통 두번째 임기동안의 양안관계를 다루고 있다. 민주화 이후 진행된 선거 중 2004년 총선은 가장 치열한 선거전이 있던 선거였다. 이 시기를 전후로 하여 대만내의 국민당을 중심으로 통일을 지향하는 범남(汎藍)진영과 민진당을 중심으로 독립을 지향하는 범녹(汎綠)진영간의 대립이 뚜렷이 나타나게 되었다. 제 9장은 이 내용을 다루고 있다. 제 10장은 2004년 선거이후 중국의 대응을 중심으로 한다. 천췌이벤의 재선이후 중국은 대만해협 부근에서 군사훈련을 강화하였다. 이러한 가운데 대만내 범남진영과 범녹진영은 양안관계에 대한 입장을 두고 첨예하게 대립하기 시작했고, 2004년 말에 있던 입법원 선거에서 범녹진영이 대패하는 결과를 가져왔다. 제 11장은 2004년 말에 실시된 입법원 선거와 이후의 대만의 정세를 다룬다. 2004년 입법원 선거에서 범녹진영은 크게 패하였다. 이후 2008년 총통선거를 준비하는 가운데 천췌이벤 가족과 측근의 부패사건이 불거지면서 천췌이벤 정권의 정당성은 크게 손상되었다. 당시 미중간에는 전례없던 화해의 분위기가 조성되어 있었고, 잇따른 경제침체로 인해 대만 주민들은 안정된 양안관계를 통해 경제성장을 추진할 수 있는

국민당의 마잉주 후보를 선택했다.

마지막 장인 제 12 장에서는 향후 양안관계를 결정짓는 여섯 가지 변수를 제시하고 20년간의 여섯 변수간의 변화를 진단한다. 여섯 가지 변수는 미국, 중국 그리고 대만의 국내정치와 미중관계, 양안관계, 그리고 대만과 미국의 관계를 의미한다. 이와 같이 쏠리는 양안관계의 변화과정을 대만, 중국 그리고 미국의 이익과 그 관계의 변화를 통해서 통시적으로 조망하고 있다. 그리고 이러한 가운데 그동안 외부에 알려져 있지 않은 비사를 일부분 첨가하였다. 본문의 내용 중 양안관계에서 자주 등장하는 용어인 '92공식(共識)'과 2016년 대선에서 총통에 당선된 차이잉원(蔡英文)에 대한 부분을 소개하면 다음과 같다.

대만의 선거 때마다 중요한 용어로 제시되고 있는 '92공식'은 1992년에 합의한 중국과 대만간의 장래 양안관계에 대한 공동의 인식이다. 이 용어는 천췌이벤 정권시기부터 사용되기 시작했다. '공식'이라는 용어는 영문의 컨센서스(consensus)에 대한 한문식 표현으로 1980년대 대만이 다원화 및 민주화하는 과정에서 유행되기 시작하였다. '92공식'이라는 용어는 저자인 쑤치가 만들어 낸 것이다. 천췌이벤 집권직후 양안관계가 복잡해지고, 대만내에서 중국에 대한 입장을 정리하는 것이 갈등의 요소로 대두되자 쑤치는 단장(淡江)대학에서 주최한 세미나에서 92년부터 95년까지 대만과 중국간에 조성되었던 화해기간을 '92공식'이라는 용어로 표현하고 이를 양안관계에 대한 대만의 입장을 표명하는데 사용할 것을 제안하였다. 이후 '92공식'은 하나의 중국을 지향하되 그 해석은 각자가 한다는 모호하지만 포괄적인 양안관계를 표현하는 용어로 사용되기 시작하였다.

한편 본서에서 차이잉원은 오래전부터 대만독립주의자였음을 보여준다. 리덩훙 집권기인 1999년 '양국론'을 기획하는 사전회의에서 차

이잉원은 핵심적인 역할을 맡았다. 리덩훙은 당시 국가안보위원회내에 ‘양국론’을 개발하기 위한 위원회를 설립하였고, 그 위원장을 차이잉원이 맡았다. 차이잉원은 국내외 학자들의 자원을 통해 ‘양국론’의 논리를 개발하기 위한 위원회를 이끌어갔다. 2000년 민진당으로 정권이 교체된 이후 신정부에서 차이잉원은 양안업무를 담당하는 대륙위원회의 위원장으로 임명되었다. 당시 차이잉원은 공개적으로는 양국론은 매우 복잡한 문제이며 오해를 불러오기 쉽기 때문에 경제교류에 집중하는 것이 될 것이라고 하였지만 사석에서는 “말이 아닌 행동으로 양국론을 실행할 것”이라는 표현으로 양국론을 실행할 것임을 밝힌바 있다. 즉 차이잉원은 근본적으로 대만 독립주의자이며 양국론과 천췌이벤의 양안정책에도 지대한 영향을 미쳤던 인물이라는 점을 본서를 통해서 알 수 있다.

IV. 양안관계, 어디로 갈 것인가?

저자인 쑤치는 국립정치대학(政治大學) 외교학과를 졸업하고 미국 컬롬비아 대학(Columbia University)에서 소련연구로 박사학위를 받았다. 국제관계를 연구한 그는 양안관계 연구로 관심을 돌렸고, 귀국 후 정치대학의 교수로 재직하였다. 1993년 양안관계 실무를 담당하는 대륙위원회(大陸委員會)의 부위원장으로 임명되면서 쑤치는 양안관계 실무에 관여하게 되었다. 그가 대륙위원회로 옮기고 난 이후부터 현재까지 양안교류가 급속하게 확대되면서 대만과 중국간에 많은 충돌과 진전이 동시에 발생하는 격변의 시기가 지속되고 있다. 쑤치는 현장에서 양안관련 실무를 담당하면서 가장 가까이에서 양안관계를 둘러싼 정책결정과정을 지켜볼 수 있었다.

양안관계에 대한 대만의 입장을 사실적으로 기술하고 있는 이 저

서는 학자로서의 분석적인 시각과 더불어 현장의 경험을 접목하여 양안관계의 20년간의 과정을 생생하게 보여주고 있다. 따라서 문장의 전개가 기본적으로 기술적이기는 하나 대만과 중국 그리고 미국이라는 합리적인 세 행위자가 주어진 구조적하에서 최선의 선택을 하는 과정을 분석적으로 보여주기 위해 노력하고 있다. 각 행위자의 선택은 주어진 구조의 제약을 벗어나지 못하고 있는데 이는 대만뿐만이 아니라 중국도 그리고 미국도 마찬가지임을 보여준다. 한편 이 저서는 중국과 미국과의 삼자적 관계에서 가장 열세에 위치한 대만이 생존과 번영을 위해서 얼마나 치열하고도 힘든 싸움을 하고 있는지를 보여준다. 저자는 “양안관계가 대만의 안위와 흥망에 직결된 문제이며, 그 과정이 너무나 민감하고 복잡하며 난해한 것”이라고 토로한다. 그렇기 때문에 “상당히 많은 관련 정보가 양측의 정책적인 판단에 따라 의도적으로 감추어져 왔음”을 고백한다.

저자가 이 저술의 집필을 결심한 것은 “보다 많은 정보를 공개함으로써 사회적 이해를 구하고, 더 나아가서는 정부가 잘못된 정책을 내리는 것을 막을 수 있을 것이라는 기대에 의한 것”이라고 설명하고 있다. 따라서 이 책에서 공개된 내용은 저자가 판단할 때 대만의 중대한 국익을 손상하지 않는 범위에서 비록 민감하지만 최대한 공개가 필요하다고 생각되는 내용들을 담았다고 솔회하고 있다. 본서의 1장부터 8장까지는 저자가 2003년에 출간한 『위험한 변경(危險邊緣：從兩國論到一邊一國)』(臺灣：天下文化)에서 발췌한 것이고, 9장과 10장은 저자가 2009년에 출간한 영문저술인 *Taiwanese Relations with Mainland China: A Tail Wagging Two Dogs* (New York: Routledge) 에서 인용하였음을 밝히고 있다. 저자는 이 저술이 공개된 자료를 바탕으로 하고 있으며, 여기에 실무에 참여했던 저자의 현장에서의 경험을 추가했다고 밝힌다. 저자가 밝히고 있듯이 이 저서는 사적인 회고록

이 아니며 또한 정치적 목적을 가지고 쓴 저술도 아니다. 정치학 박사이면서 오랫동안 강단에 선 경험이 있는 저자는 최대한 객관적인 자료를 제시하여 양안관계를 분석하는 과정에서 현실과 이성적인 분석을 접목시키고자 노력하였다.