

중국의 일국양제 통일방안에 대한 연구

이광수(국민대 중국인문사회연구소)

I. 서론

일국양제(一國兩制)는 한 국가에 두 종류의 제도가 공존하는 형태를 의미한다. 즉 사회주의 제도를 핵심으로 하고 있는 중국이 자본주의 제도를 채택하고 있는 대만, 홍콩, 마카오와 체제 대립을 최소화하면서 평화적 방식으로 통일을 달성하기 위한 방안이다.

1980년대 개혁개방정책을 통한 경제성장을 목표로 내건 덩샤오핑(鄧小平) 등 중국 정부 지도부는 역사적, 정치적 이유로 중국에서 분리된 홍콩, 마카오, 대만 등의 자본주의 발전 경험에 대한 교류와 협력 등 경제적 요인, 역사, 혈연, 문화 등 영역에서의 동일한 일체성을 회복하기 위한 민족적 요인, 빼앗긴 주권과 영토를 회복하기 위한 정치적 요인 등을 배경삼아, 행정, 입법, 사법 등에 있어서 높은 수준의 자치권을 50년간 보장한다는 제안을 통하여 통일을 완성하고자 하였는데, 사회주의 제도를 국가 통치 기본구조로 삼고 있는 중국에 대한 상대방과 국제사회의 우려를 일정정도 해소하려는 목적이 담겨 있다.

실제로 일국양제 통일방안은 1997년 7월 1일 홍콩(香港)이 영국으로부터, 1999년 12월 20 일에는 마카오(澳門)가 포르투갈로부터 중국에 주권(主權)이 반환(회귀)된 이후, ‘특별행정구’라는 지위를 지닌 지방정부로써 베이징의 중앙정부와는 상하 귀속관계를 형성하고 있다. 중국은 현재 이러한 일국양제 시스템을 양안(중국대륙과 대만)의 평화적 통일 방안으로 대만에게 제시하고 있다.

중화인민공화국 정부는 중국을 대표하는 유일한 합법정부로써 외교, 국방 등 분야에서 주권과 통치권을 행사하는 중앙정부이며, 홍콩, 마카오는 ‘특별행정구’ 명칭으로 불리면서 선거권, 재정권, 행정권 등 영역에서 제한적인 수준에서 자치권을 행사한다. 특별행정구 지도자인 행정장관은 매년 국가주석에 특별행정구 업무보고를 하는 것은 일국양제 시스템의 고도자치권이 갖고 있는 제한성을 명확히 보여주는 사례이다.

일국양제는 한 국가에서 두 개의 상이한 성격의 제도를 실시한다는 점에서 장기간의 식민지 상태와 분단 상태로 각자의 길로 발전해온 양안 세 지역의 실질적 통합 가능성에 대한 실험 성격을 지니고 있다. 중국은 공산당이 집정당의 지위를 독점하는 사회주의 정치제도를 시행하고 있지만, 홍콩과 마카오는 선거에 의해 정권교체가 가능한 서구식 다당제 시스템으로 되어 있어 중앙정부와는 상이한 정치제도를 운영한다. 이질적인 정치제도에 따른 일국양제의 모순 즉 대립과 충돌은 2014년 홍콩의 우산운동에서 극명하게 나타난바 있다.

중국은 대만과의 통일을 추구하는 데 있어서도 일국양제 방안을 제기하고 있지만, 대만은 일국양제 통일방식에 대해서 명확하게 거부하고 있다. 국민당은 삼민주의 통일방식을 제기하고, 민진당은 통일에 소극적 태도를 취하는 가운데 독립지향적 노선을 보이고 있다. 현재 대만의 정치세력은 정파를 막론하고 중국과의 통일보다는 실질적인 독립을 보장받는 ‘현상유지’ 입장을 선호한다. 이러한 상황은 대만과의 통일을 하는데 있어 일국양제 통일방안의 실현가능성에 대한 의문점이 대두되는 배경이다.

이 연구는 무력(군사력) 동원을 제외한 평화통일 방안으로 제시된 일국양제가 대만에 의해

거부되는 상황에서 중국은 일국양제를 어떻게 실현시키려 하는가에 관심을 두고 제안시점부터 최근까지의 중국의 일국양제 실천과정을 분석하면서, 중국의 구체적인 조치, 대만의 반응을 알아보고자 했다. 그리고 학계나 정치인에 의해 논의되고 있는 일국양제 이외의 중국통일 실현방안의 가능성에 대해서도 검토하고자 한다.

II. 일국양제의 제기 배경 및 과정

중국이 대만에 대한 평화통일 입장을 처음 표명한 것은 1955년 7월 30일 제1기 전국인대 제2차 회의에서 당시 정무원 총리 저우언라이가 “중국인민의 대만해방은 두 가지 방식이 있는데, 전쟁과 평화 방식으로 중국인민은 가능하다면 평화 방식을 통해 대만해방을 쟁취하기를 원한다.”라고 정무보고에서 밝힌 시점이다. 비록 국공내전의 승리로 대륙을 장악한 중국공산당이 대만을 해방시켜 조국통일을 완수한다는 목표를 세웠지만, 냉전체제의 대결구도에서 한국전쟁이 발생하는 등 국제정세는 내전을 확대시키기 어려운 상황이 조성되었다. 이후 중국은 1958년 진먼다오 포격작전과 같은 무력시위를 하였지만, 대약진운동과 관련한 내부통제 의미가 강한 엄포성 행위였고, 또한 대만은 장제스의 반공수복 노선에 따라 도적(공산당)과는 양립하지 않는다는 입장을 천명하면서 양안은 전면적 관계의 단절상태로 고착되었다.

단절시기에 중국은 간혹 대만에 대한 권리를 주장했다. 대표적인 사례가 1971년 유엔가입 전후 시기였다. 1971년 8월 20일 중국 외교부는 유엔 가입에 맞춰, 2개 중국, 1중 1대, 대만 지위 미정론은 중국의 주권을 부정하는 황당한 주장으로 반대한다는 의사를 표시했고, 관영통신사 신화사는 10월 22일 “대만은 자고이래 중국의 신성한 영토이다.”라는 평론 문장을 발표하기도 했다.

일국양제는 중국이 개혁개방정책으로 노선전환을 하는 과정에서 제기되었다. 1978년 중공 제11차 3차 중앙위 전체회의 이후 중국은 개혁개방정책을 효과적으로 추진하기 위하여 평화적인 외교환경을 조성하고자 했고, 동시에 양안의 경제무역교류와 문화교류의 확대 추진 노력을 통해서 대만자본을 대륙으로 유인할 수 있으리라는 생각과, 더불어 대만과의 통일을 위한 기초적인 조건도 마련할 수 있기를 희망하면서 예젠잉, 덩샤오핑 등 개혁파 지도자들에 의해 여러 제안들이 제기되면서 평화통일을 위한 ‘일국양제’라는 새로운 대만정책으로 정리되었다.

먼저 1979년 1월 1일 전국인대 상무위원회 명의로 「대만동포에게 고하는 편지」를 공개 발표하였는데, 양안의 군사적 대치상태를 중단하고, 양안 3통과 교류 확대를 제안한 내용이다. 그리고 1979년 1월 30일 중미수교와 함께 미국을 방문한 덩샤오핑은 워싱턴에서 “중국은 대만문제의 평화적 해결을 희망한다.”고 다시 밝히기도 했다.(중국공산당중앙당사연구실 지음, 홍순도, 홍광훈 옮김, 중국공산당역사 2권, 서울, 서교출판사, 2014)

이러한 중국의 대화제의에 대해 장제스를 계승한 대만의 장징궈 총통은 무시 혹은 반대하는 입장을 보였는데, 덩샤오핑의 발언 이후 대만의 장징궈 총통은 1979년 4월 4일 이른바 3불(접촉, 대화, 담판 거부)원칙을 천명하면서 중국의 첫 번째 대화 시도는 진전 상황이 나타나지 않았다.

1980년대에 접어들어 중국의 대만통일방안에 구체성이 보이기 시작했다. 일국양제의 내용이 일정정도 반영된 제안들이다.

1980년 5월 21일 홍콩 대공보를 통해 양안통일을 의미하는 대만의 ‘조국회귀 6개 조건’을 발표했는데, 내용은 3불변과 3보유의 특징이다. 즉 대만의 사회제도, 생활수준, 외교관계 등 3가지는 변하지 않고 그대로 유지하는 것을 보장하며, 고도의 자치권, 독자적 군대, 인사권 등

3항의 권한을 보유하는 것을 허용한다는 제안이다. 그리고 전국인대 상무위원장 예젠잉은 1981년 9월 30일 「‘대만과의 평화통일 관련한 9조항의 방침정책(有矣和平统一台湾的九条方针政策)’ 이른바 ‘엽9조葉九條’를 발표했다. 이는 당시 미국이 ‘대만관계법’에 의거하여 대만에 FX전투기를 판매하려는 시도를 방지하기 위해 제안한 평화 공세 성격을 지녔다. 엽9조의 구체적 내용과 의미는 다음과 같다.

1. 중국국민당과 중국공산당 양당은 대등 담판 가능하다 - 국공 대등 접촉, 담판
2. 쌍방은 통우, 통상, 통항, 탐진, 관광 및 학술, 문화, 체육 교류 진행에 협의 달성 - 3통, 비정치적 교류 우선
3. 통일 이후의 대만은 군대를 보유 가능, 특별행정구로써 특별한 자치권을 향유 - 국방권, 행정권 허용
4. 대만 사회, 경제제도, 생활방식과 외국과의 경제, 문화관계는 불변하며, 개인재산, 주택, 토지, 기업소유권, 합법적 계승권, 외국인 투자는 침해받지 않는다. - 일국양제 개념
5. 대만 정치 지도자는 전국적 정치조직을 영도(지도)할 수 있고, 국가 관리 참여 - 고도자치
6. 대만 지방재정이 곤란할 경우 중앙정부가 지원 - 재정자치 및 지원
7. 대만인민이 대륙에 정착할 경우 배려하며, 자유왕래 보장, 무시당하지 않는다. - 상호왕래
8. 대만 경제인의 대륙투자 환영, 합법적 권익과 이윤 보장 - 대만경제
9. 대만 각계 인사와 단체의 통일 건의 제공, 국사 논의 - 민간교류

일반적으로 엽9조는 일국양제의 기본적 의미를 포함하고 있다. 특히 ‘엽9조’의 제3항, 제4항에는 ‘특별행정구’ 명칭이 등장하여, 베이징의 중앙정부와 지방정부의 관계라는 상하관계를 의미하고 있다. 중국은 1982년 12월 헌법 수정을 통하여 제31조에 특별행정구 조항을 정식으로 기재하였다. 그리고 전국인대에서 제정되는 「홍콩(마카오) 특별행정구 기본법」에 의해 특별행정구가 운영되도록 하면서, 일국양제 제도는 ‘중국’이라는 하나의 국가 내부에서 두 종류의 다른 제도로 운영되는 중앙정부와 지방정부의 관계를 분명히 하고 있다.

대만은 1982년 4월 2일 중국국민당 제12기 전당대회에서 ‘삼민주의 중국통일 방안 실현’을 통과시킴으로써 여전히 일국양제에 대해 거부입장을 분명히 했다.

중국은 계속해서 대만문제 해결을 위한 구상을 제안형태로 제시하면서 일국양제의 내용을 구체화하는데, 이번에는 덩샤오핑이었다. 덩샤오핑은 1983년 6월 26일 ‘평화통일을 위한 새로운 구상’ 즉 대만문제 해결 6가지 방침(鄧六條)을 제기했는데, 기본 사상은 일국양제 구상과 동일하다. 그 내용과 의미는 다음과 같다.

1. 대만문제의 핵심은 조국통일이며, 평화통일은 이미 국공 양당의 공통언어다. - 평화통일
2. 제도는 다를 수 있다. 그러나 국제공간에서 중국을 대표하는 것은 오직 중화인민공화국이다. - 일국양제, 주권은 대륙, 중화인민공화국에 있음.
3. 대만의 ‘완전자치’ 주장은 반대한다. 완전 자치는 곧 ‘2개 중국’이며, 하나의 중국이 아니다. 자치는 제한이 없을 수 없으며, 통일국가의 이익을 침해할 수 없다. - 제한된 고도자치
4. 조국통일 이후 대만특별행정구는 대륙과 다른 제도를 실행할 수 있으며, 다른 성, 시, 자치구가 갖지 못한, 독자 권력을 가질 수 있다. 사법독립, 최종심판권은 베이징이 가지지 않는다. 대만은 또한 대륙에 위협이 되지 않는 범위에서 독자 군대를 가질 수 있으며, 대륙은 행정인력을 파견하지 않는다. 대만의 당, 정, 군 등은 모두 대만 스스로 관리한다. 중앙정부는 대만

에게 명칭 사용을 허가한다. - 완전자치가 아닌 제한자치에 중점

5. 평화통일은 대륙이 대만을 흡수하는 것이 아니며, 당연히 대만이 대륙을 흡수하는 것도 아니다. 소위 ‘삼민주의 중국통일’은 현실적이지 않다. - 대만 주장의 통일은 거부

6. 통일 실현을 위해서는 합당한 방식을 택해야 한다. 양당의 평등한 회담을 통해 국공 제3차 합작을 실행하며, 중앙과 지방의 담판이 아니다. 쌍방이 협정을 체결한 이후 정식 선포할 수 있다. 하지만 외국 개입은 절대 불허한다. - 국공담판, 외국개입 거부

이러한 과정을 거쳐 덩샤오핑은 1984년 6월 23일 일국양제를 대만과의 통일방안으로 정식 제안했다.

일국양제는 처음에 대만과의 통일방안으로 제시되었지만, 홍콩, 마카오의 회귀(반환)가 먼저 이루어지자 홍마문제 즉 홍콩, 마카오와의 순조로운 통합방안으로 사용되었다.

즉 홍콩, 마카오의 특별행정구 성격은 중국의 최고 권력기관이자 입법기관인 전국인민대표대회에서 제정한 [기본법]에 의해 규정되며, 홍콩, 마카오의 최고행정책임자인 행정장관의 임명도 전국인대에서 임명비준을 받으며, 매년 연말에 행정장관이 국가주석에 업무보고를 하도록 되어 있다. 즉 중국의 지방정부로서의 지위를 갖고 있다. 그러나 이러한 일국양제 방식의 대만문제 해결은 대만으로부터 거부되고 있다. 일국양제 방식이 기본적으로 현재 실질적 분리통치를 하고 있는 대만의 현실을 반영하지 못하는 흡수통일로 인식되기 때문이다.

대만은 홍콩, 마카오와 여러 면에서 질적으로 다른 차이를 보인다. 우선 정치적으로 홍콩, 마카오는 외국의 조차지로서 식민지 지배를 받고 있었지만, 대만은 장제스의 중화민국 법통을 이어받고 있다는 차이와 홍콩, 마카오는 지리적으로 중국 대륙과 육상으로 이어져 있는데 비해서 대만은 해상을 사이에 두고 떨어져 있으며, 인구규모나 역사적 발전과정도 현격한 차이가 있다. 따라서 중국지도부도 대만의 특수성을 반영하여, 대만문제 해결에 있어서 포용성을 강화하는 것, 즉 보다 느슨하고 관대하게 접근하는 자세가 필요하다는 것을 인식하고 있었다.

덩샤오핑이 말한 대만에 대한 ‘고도자치’는 홍마 특행구의 고도자치에 비해 자치의 영역과 권한이 넓다. 그러나 대만의 시각에는 현상보다 더 좁은 영역에서 제한적인 권한을 행사하는 것이기 때문에 일국양제의 대만화가 실현되기 어려운 것이다. 1990년 10월 7일 대만 리덩후이 총통 시기 국가통일위원회 설립과 국가통일강령을 제정했다. 전언에 “해협 양안은 이성, 평화, 대등, 호혜를 전제로 하여, 적당한 시기에 교류, 협력, 협상을 거쳐 민주, 자유, 군부(공평부유)의 인식을 공유하고 함께 하나의 통일중국을 건국한다.”고 천명했다. 그러면서 대만 국민당이 생각하는 통일 일정표를 교류 상호 호혜 단계로서의 단기, 상호 신뢰협력 단계로서의 중기, 통일 협상 단계로서의 장기와 같이 3단계 통일 일정표를 제시했다. 1990년대 양안교류가 시작된 이후를 점검해보면 대체로 리덩후이 시기와 천수이볜 시기는 단기, 마잉주 시기는 중기 과정을 거쳤고, 현재 차이잉원 시기는 다시 단기와 중기에 위치한 것처럼 보인다. 물론 중국은 중기에서 장기적 과제로 넘어가려고 하는 모습을 보인다.

대만은 1992년 8월 1일 국통위 제8차 회의에서 “하나의 중국” 함의에 대해, 양안은 하나의 중국 원칙을 똑같이 견지하지만, 의미가 다르다고 명확히 차이점을 밝혔다. 중국이 말하는 중국은 ‘중화인민공화국’으로 간주하고 통일 이후 대만을 ‘특별행정구’로 인식한다. 그러나 대만이 말하는 중국은 1912년 성립 이래 현재까지 유지된 ‘중화민국’이며, 주권은 전체 중국에 있지만, 현재 통치권은 대평금마(대만이 실제 통치권을 행사하는 4개 지역)에 있다. 대만은 예전부터 중국의 일부분이며, 대륙 역시 중국의 일부분이라는 시각을 갖고 있다. 또한 1949년부터 중국은 일시적 분열 상태에 처해 있으며, 두 개의 정치실체는 해협 양안을 분리통치하고 있

다. 이는 객관적인 사실이며, 어떠한 통일 추구 주장도 이러한 사실의 존재를 무시할 수 없다고 주장했다. 그리고 대만의 외교정책을 ‘하나의 중국, 두 개의 정치실체, 단계적 평등’ 이념에 근거하며, 국제상의 생존공간이 존재하며, 유엔재가입을 장기목표로, 중국통일을 최종목표로 한다.”고 밝히고 있다.

일국양제에 대한 대만의 명백한 반대입장표명에 대해서 중국은 여전히 하나의 중국 원칙을 강조하고, 2개 중국과 일중일대와 같은 대만독립 주장을 비판하면서 계속적으로 일국양제를 주장한다.

이러한 일국양제 방안은 강8점(江八點), 호6점(胡六點)에서 시진핑習近平의 대만정책 신사유 對台政策新思維(習4條, 5주장)에 이르기까지 ‘하나의 중국’을 강조하는 기조를 유지한 가운데 각각의 정세에 따라 조금씩 변화하면서 중국지도자들에 의해 양안분단을 평화적으로 해결하는 유일한 실천방식으로 제기되고 있다.

Ⅲ. 일국양제의 실천과정

1. 장쩌민 시기

대만문제해결은 홍콩문제보다 더욱 느슨하게 접근해야 한다는 덩샤오핑의 지적은 이후 중국 지도자들에게 참고요소로 작용하고 있다.

1995년 1월 30일 중국공산당 총서기 장쩌민은 「조국통일의 대업 완성을 위해 분투하자」라는 연설을 통해 양안관계발전과 중국의 평화통일일정에 관한 8가지 주장을 했다.

1. 하나의 중국 원칙 견지 - 하나의 중국 원칙 본격적 제기
2. 대만과 기타 국가와의 민간경제문화관계의 발전을 방해하지 않는다. 그러나 대만의 ‘양개 중국’, ‘일중일대’ 목적으로 ‘국제상의 생존 공간 확대’시도는 반대한다. - 양국론, 일중일대 반대, 외교적 고립화 국제적 압력
3. 해협양안평화통일 담판을 진행한다. 하나의 중국의 전제하에 대만당국이 관심을 갖는 여러 문제를 포함하여 어떤 문제도 논의가능하다. - 하나의 중국 전제 양안담판 진행
4. 평화통일 실현을 위하여, 중국인이 중국인을 무력공격하지 않는다. - 평화통일, 무력거부
5. 양안경제의 공동번영과 중화민족의 행복을 위해 양안경제교류와 협력을 힘껏 발전시킨다. 3통 실현을 위하여 양안 협상을 추진한다. - 중화민족 행복, 양안경제교류협력 발전
6. 중화문화는 언제나 전체 중국인의 정신적 연결고리이자, 평화통일 실현을 위한 중요한 기초이다. 양안동포는 중화문화의 우수한 전통을 공동 계승하고 발양한다. - 중화문화 공동 계승, 발양 - 중화문화 공동계승의 첫 제기
7. 대만동포는 대만성 출신 또는 기타 성 출신을 막론하고 모두 중국인이며, 형제동포이다. 우리는 대만의 여러 당파, 각계 인사들의 양안관계와 평화통일에 관한 의견교환을 환영하며, 대륙 참관과 방문도 환영한다. - 양안동포, 민간교류, 정치대화 시도
8. 우리는 대만 당국의 지도자가 합당한 신분으로 대륙방문을 환영하며, 대만방문을 적극 원한다. 중국인의 일은 스스로 하며, 외국 장소를 빌릴 필요가 없다. - 정치교류 환영, 외국 개입 불필요

1995년 2월 21일 렌잔 행정원장이 “교류 증가, 상호존중, 통일추구 현상에 직면해서”보고에서 현 단계 양안관계는 여전히 경제무역관계 위주로 적합하다고 ‘강8점’에 반응을 보였다.

그리고 1995년 4월 8일 리덩후이는 대만의 입장을 6가지로 제시했다.

1. 양안 분치의 현실 인정 속에서 중국 통일 추구 - 현상유지
2. 중화문화 기초하에 양안교류 강화 - 중화문화 - 쉬운 것 우선
3. 양안경제무역왕래 증진, 상호이익관계 발전 - 경제교역 우선
4. 양안의 국제조직에 평등 참여, 쌍방 지도자는 이 기회를 빌어 자연스럽게 접촉 - 대만 국 제공간 활동 보장 요구
5. 양안은 모두 평화적 방식으로 모든 다툼을 해결한다. 염황자손은 상호 성의를 갖고, 다시 골육상잔하지 않는다. - 평화안정 정세 유지
6. 양안은 공동으로 홍마 번영을 수호하며, 홍마민주를 촉진한다. - 홍마와 지속 관계

하나의 중국 원칙을 견지하고, 일국양제 틀에서 양안관계발전의 원칙과 내용을 포함한다. (중양당교출판사, 중앙대만판공실편, 중공3대영도인담대만문제, 2001년판, 326쪽) ‘강8점’에서 단계와 절차에 따라 순서대로 대만문제를 해결해야 한다고 제기했다. 이는 모두 일국양제의 개방성을 보여주는 것이며 동시에 일국양제의 대만 모델의 사고의 원천이기도 하다. 하나의 국가 혹은 하나의 중국에서 중화인민공화국을 지칭하지 않으며, 중화민국도 아니며, 양자를 초월하는 ‘대중국’이다. 즉 ‘하나의 중국’ 의미에서 홍마는 수직형 관계이지만 대만 모델은 양자의 평등관계임을 보여주려 한다.

덩, 장의 대만정책 기초위에서 후, 시는 더욱 개방적인 자세로 변화하는 듯하다.

장쩌민시기 2000년 2월 「하나의 중국 원칙과 대만문제」 백서 발간을 통해 “세계에는 하나의 중국만이 있으며, 대만은 분리될 수 없는 중국의 영토의 일부분이며, 중앙정부는 북경에 있다.”고 언급했다. 그리고 2002년 8월에는 좀더 나아가 중공 16대 보고에서 장쩌민은 “양안은 ‘하나의 중국’ 원칙 기초 위에서 어떠한 문제도 협의할 수 있다.”고 언급했다. 이는 1992년 양안이 구두로 합의한 ‘하나의 중국, 각자 표술’이라는 92공식 입장을 중국이 수용한다는 것을 의미하는 중요한 변화이다.(이권호, 243)

2. 후진타오 시기

후진타오 시기 양안관계에 대한 언급이 조금 변화가 나타났다. 즉 하나의 중국에 대한 새로운 3단론 인데, “세계에 오직 하나의 중국만 있고, 대륙과 대만은 같이 하나의 중국에 속하며, 국가주권과 영토는 분할할 수 없다.”라는 표현이다. 여기에는 “대만은 분리할 수 없는 중국의 영토이다”라는 대만을 자극하는 용어가 사라지고, 대신에 양안은 하나의 중국이라는 의미를 강조한 표현을 통해서 더욱 포용성 있는 대만 모델을 내세워 하나의 중국 틀과 ‘양안 공히 하나의 중국에 속한다.’를 양안정치대화과 협상의 기초로 삼고자 한 것이다. 시진핑이 등장한 2012년 18대 보고에도 유사한 표현이 등장했다. 그리고 시진핑은 2013년 4월 8일 보아오포럼에서 전 대만부총통 샤오완창과 만나, “양안동포는 함께 중화민족에 속한다.”면서, 양안동포가 협력하여 함께 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는데 힘을 쏟자”라고 언급했다. 이는 양안관계에 역사, 언어, 문화, 혈연 등을 공유하고 있는 양안의 민족정체성을 강조하는 것을 통해 일국양제의 포용성을 넓혀보려는 의미가 있다.

천수이볜 총통 집정 시기인 2005년 3월 4일 후진타오 중국 국가주석은 장쩌민 8점 발표 이후, 새로운 4가지 절대 불가(胡4點) 원칙을 제시했다.

1. 하나의 중국 원칙 절대 변하지 않음 - 하나의 중국 원칙 견지
2. 평화통일 노력 절대 포기하지 않음 - 평화통일 노선 견지
3. 대만인민에 희망 거는 것을 절대 포기하지 않음 - 민간교류 불포기 견지
4. 대만독립 활동 반대를 절대 포기하지 않음 - 대만독립 불허 견지

일부에서는 네 가지 절대불가 내용이 중국의 과거 대만정책을 초월하지 않으며, 중국대륙의 대만에 대한 일관된 강경입장을 바꾸지 않았다고 함. 그러나 후진타오가 마침내 명실상부한 당과 국가의 최고지도자 신분으로 새 정부의 대만정책에 대해 강령성 담화를 내놓은 것은 앞서 제정한 반분열국가법으로 인한 긴장과 위기 국면을 완화하기 위한 것이다.

2008년 제기한 호6점을 통해 구체적으로 대만정책 이념을 설명하여, 민진당 집정시기에 제안한 호4점을 대신하는 의미이다. 이를 통해 마잉주 취임 이후 양안관계가 평화발전단계로 들어선 이후 최고 정책 강령이다.

후진타오가 2008년 12월 31일 [대만동포에 고하는 글] 발표 30주년 기념사로 [양안이 손잡고 양안관계와 평화발전을 추진하고, 한마음으로 중화민족의 위대한 부흥을 실현하자]에서 제시한 6가지 양안관계 정책(胡六点)

1. 하나의 중국 엄수, 정치신뢰 증진
2. 경제협력 추진, 공동발전 촉진
3. 중화문화 발양, 정신유대 강화
4. 인민왕래 강화, 각계 교류 확대
5. 국가주권 수호, 대외업무 협상
6. 적대상태 종식, 평화협정 체결

2009.1.1) 마잉주총통 신년단배식에서 대만해협평화수호와 양안관계양성발전은 여야정당 공동의 노력방향이다. ‘대3통’ 이후 양안경제무역관계가 긴밀해지고, 민간교류도 빈번해졌다. 이는 대만에게 기회이자 도전이다. 대만은 이를 통해 글로벌 경제에서의 지위를 높이며, 양안경무관계의 심화 즈음해 적극적으로 중화민국의 주권과 대만의 존엄을 수호하고 동시에 정치, 사회, 문화적 특징을 발휘하여 양안관계의 장기적 발전을 도모해야한다고 발언

2009.1.1) 후진타오의 ‘양안관계평화발전 추진’ 담화에 대해서 총통부 대변인은 2008년 취임 이후 중화민국의 주권과 대만의 존엄을 수호해왔으며, 중화민국헌법의 틀 아래에서 ‘불통, 불독, 불무’의 현상을 유지하고, ‘대만 위주, 인민 이익’ 원칙과 ‘92공식, 상호인정’ 기초위에서 대륙과 경제무역과 교류를 진행하여 양안인민의 평화번영과 진보를 공동 추구해야 한다고 발언.

2012.5.20) 마잉주, 외신기자회견 양안관계의 추진은 “우선 긴급한 것, 나중에 덜 시급한 것, 우선 쉬운 것, 나중에 어려운 것, 우선 경제, 나중 정치 先急後緩、先易後難、先經後政” 원칙으로 해오면서, 현재까지 16개 협정 체결했으며, 모두 양안제도적 화해의 일부분이다. 따라서 중국대륙과 평화협정의 의제의 긴급성은 없다고 밝힘. 마총통은 정부는 중화민국헌법의 틀에서 대만해협 3불 현상을 유지하고, ‘92공식, 일중각표’의 기초에서 양안평화발전 추진할 것이다. 과거 4년의 경험에 근거하여 이는 충분히 가능한 길이며, 양안관계발전현상은 다수 인민의 지지를 획득했다. 정부는 ‘대만위주, 인민이익’정책을 계속 추진하며, 양안평화이익 창조와 절대로 중화민국의 주권과 대만의 존엄을 해치지 않을 것이라고 언급함.

2012.5.24) 마잉주, 2012년 국제비교법학회 치사에서 정부는 ‘92공식, 일중각표’원칙으로 양안관계 추진하며, 이는 ‘상호 주권 불인정, 상호 치권 인정’ 개념을 쌓았다. 이러한 개념은 독일의 경험에서 획득한 것으로 동서독의 관계는 1972년 기본조약에 의거해 쌍방이 고도통치권(hoheitsgewalt) 용어로 주권(souveranitaet)을 대체함으로써, 주권(sovereignty)과 치권(governing authority) 개념을 나누었다. 대만정부는 1991년 헌법수정에서 양안 구역을 자유지구와 대륙지구로 구분하고 동시에 ‘대만지구와 대륙지구 인민관계조례’를 제정하여 양안의 제 처리법규를 제정했다. 이중 대만지구는 대만, 팽호, 금문, 마조 및 정부 통치권 파급 지구’를 의미하며, 대륙지구는 대만지구 이외의 중화민국 영토이다. 정부는 이러한 정의가 양안교류를 추진하고, 쌍방 간의 상호작용, 비 국제관계, 비 국내관계를 추진한다.

3. 시진핑 시기

시진핑 : 민족주의, 기존 성과 공고화 심화, 정치대화 추진 - 이민박관, 문화통전
 習談一國兩制四不:不變不動不走樣不變形, 2015年12月23日 時事脈搏,
 (從葉9條到習4條 陸 堅持一中, 2015년 3월 11일, 중시,
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150311000863-260301>)
 国台办: 习近平就两岸关系提出四个坚定不移, 2015년 3월 11일, 인민망,
<http://tw.people.com.cn/n/2015/0311/c14657-26674767.html>

시진핑은 2015년 3월 4일 전국정협 12기 3차 회의에서 첫째, 양안관계평화발전노선 견지, 평화발전성과는 양안동포의 공통 수호가 필요함을 강조하였다. 둘째, 양안쌍방 92공식 견지, 대만독립 반대라는 정치적 기초의 중요성을 강조, 동시에 92공식의 핵심은 대륙과 대만이 하나의 중국에 속해 있다는 것을 인정하는데 있다. 대만독립은 양안관계평화발전의 최대 장애이며, 대만해협평화안정의 최대 위협으로 반드시 반대하고 억제해야 한다. 이 점에서 대륙의 태도는 명확, 일관적이며, 절대로 어떠한 변화도 있을 수 없다. 셋째, 대륙 방면은 양안동포복지를 위해 진정한 선의를 표방하며, 이는 양안관계 발전의 주안점이며 지향점이다. 넷째, 양안동포가 손잡고 한마음으로 중화민족의 위대한 부흥을 함께 실현하기를 호소했다.

국대판은 시진핑의 발언이 대만해협의 새로운 정세변화를 파악하며, 전체적 구도에서 원거리 시각을 갖고, 대륙이 양안관계의 평화발전 추진에 대한 믿음, 결심을 보여주었으며, 미래의 대만공작 추진과 양안관계발전 노선 방향을 확대시켰다고 평가했다.

양안관계평화발전노선 견지, 공동의 정치적 기초 견지(92공식), 양안동포 복지 모색 견지(동포민생), 공동으로 민족부흥실현 견지

평화통일, 92공식(하나의 중국 강조, 대만독립 불허), 양안동포 선의, 복지 지향(민간교류, 동포), 대만도 중화민족의 일원이다.(양안은 하나다)

2014년 11월 대만 구합일 선거 국민당 참패, 민진당 대승으로 범녹진영 내부에 “급하게 양안정책 조정은 필요하지 않다.(不用急著調整兩岸路線)”와 “베이징이 범녹 진영에 접근할 것이다(北京向綠營靠攏)”라는 논조가 나타났다.

시진핑의 대만정책 4개항은 바로 이 부분에 방점을 두고 나타났다. 즉 중국의 기본입장은 변하지 않는다는 것이다.

시4조에 대해 중사과원 대만연구소 陳桂清 연구원은 시진핑의 담화는 ‘중공이 범녹에 접근한다’는 환상을 깬 것으로, 대륙은 92공식과 하나의 중국 원칙을 어떤 시기에서도 양보할 수 없음을 의미한 것이라고 해석. 대만의 2016 선거에 직면하여, 베이징이 미리 표를 보였다는

것이다. 즉 누가 당선된다 하더라도(설령 민진당 승리로 귀결된다 하더라도) 대만에 대한 정치적 마지노선(對台政治底線)은 변하지 않는다는 것이다.

또한 시진핑은 기초가 허약하면 바닥이 흔들린다(基礎不牢, 地動山搖)라는 엄중한 경고를 내렸다.

이밖에 시진핑은 기층 민중의견 중시를 강조, 대만기층의 이익측면과 성취감 확대, 대만청년에 꿈 실현 무대 제공 등 중공의 다음 대만공작은 이익분배에 집중하며, 대만 3중1청(三中一青: 중소기업, 중저계층, 중남부지역 기층, 청소년, 《明鏡月刊》第53期: 習王誓抓五百老虎 (공)저: 《明鏡月刊》編輯部) 교류강화에 있음을 보였다.

IV. 일국양제 이외의 실현방안 검토(배경, 주제, 내용, 가능성)

1. 중국 입장 - 통일전선 방식 장기전, 무력통일 방식 단기전

1) 통일전선 방식 - 장기전략

- 배경: 일국양제 방식 제안이 대만의 거부로 인한 소강상태
- 주제: 중국 정부, 다수 중국 학자
- 내용: 양안교류 협력 기조 강화: 경제, 문화, 사회 등 비정치 영역 민간 교류 영역 확대, 중국인 정체성 강화: 중화부흥 목표의 운명공동체 의식 형성 및 강화, 정치협상 강화: 민간영역의 다양한 정치대화 시도 통한 정부차원 정치대화 압박
- 가능성: 대만의 탈중국화, 정치대화 회피 등으로 성공가능성 여부 불확실

2) 무력통일 방식 - 단기전략

- 배경: 대만의 탈중국화, 정체성 이질화 등에 따른 통일가능성 저하로 대두
- 주제: 인민해방군 강경파, 학계 일부 인사
- 내용: 대만이 독립시도하거나, 외국군대의 주둔 등 개입이 있는 경우 비평화적 방식 해결
- 가능성: 실제 무력행사는 대만군의 반격, 미국의 개입 가능성, 동족상잔 결과 등의 요인으로 가능성 희박

2. 대만 입장-일국양구(일국2정부), 독일통일, EU모델, 중립국모델(핀란드화), 양국론 일변일국

1) 국민당 주장: 일국양구(일국2정부), 독일통일, EU모델

대만의 중국국민당은 1국가 2정부, 1국 2지구 방안으로 대응하고 있다. 1989년 외교부장 쑨잔은 '하나의 중국 두 개의 정부' 구상과 '대등 정부' 관점으로 유엔을 포함한 여타 국제기구에 재가입하는 방식을 연구할 것이라고 주장하기도 했다.(이문규, 329) 여기에는 일국양제는 근본적으로 대만에 적용할 수 없다는 인식이 깔려 있다.

또한 국민당 출신 전임 총통 마잉주는 하나의 중국 내부에 대륙지구와 대만지구(혹은 자유지구)로 나누어, 주권은 중앙정부가 보유하지만, 대만지구 정부는 통치권을 지닌다는 관점의 일국양구론을 제기하였다.

이에 대해 중국의 비판, 반대 이유를 보면, 우선 사과원 대만연구소 부소장 리자첸李家泉은 주권원칙, 평등원칙, 통일의 과도기 원칙 세 가지 점에서 중국이 받아들일 수 없다는 점을 명시했다. 즉 대만의 주권을 인정할 수 없고, 동등한 지위를 인정할 수 없으며, 과도기는 두 개의 중국으로 분열시키려는 이론이다. 이는 일국양제와 다르다. 하나의 국가는 형식에 불과하고 대신에 2개의 정부가 실질적인 내용이다. 1국가 2정부는 동서독이나 남북한처럼 될 것이라고 평가한다. 특히 양안은 해협을 사이에 두고 분단되어, 양측의 유대관계를 악화시키고 곤란

하게 하는 작용을 하고 통일을 더욱 더 불가능하게 만들것이라고 평가하고 있다.(331)

위의 비판에서 중국의 일국양제의 포용성과 느슨함은 언어적 술사에 그칠 수도 있다는 우려를 자아낸다. 특히 홍콩에서의 일국양제 실험에서 보듯이 특별행정구의 존폐문제는 중국 헌법 제62조 제13항, 제31조 등에 모두 중앙정부의 권한에 속한다고 되어 있다는 점에서 일국양제의 보장은 어떠한 기초도 없고, 의미도 담지 못하고 있다는 비판을 받을 수 밖에 없다.(이, 337) 때문에 일국양제는 단순한 평화통일구상이 아니라 중국 통일전선책략의 일환이다.(이, 337) 반면에 일국양부는 기능주의적 통합이론에 따른 점진적 단계적 통일정책으로 이해해야 한다는 평가도 있다.(이, 339)

2) 민진당 주장: 양국론, 일변일국

대만은 일국양제의 논리적 허점을 지적하고, 불신의 눈초리를 보내고 있다. 즉 중국은 11기 3중전회 이후 대만정책을 ‘대만해방’에서 ‘일국양제’정책으로 바꾼 목적이 평화적 환경을 유지하여, 개혁개방정책 추진에 유리한 조건을 확보하기 위한 것이라고 본다. 또한 시장경제개혁을 진행하는 상황은 자본주의 제도가 지니고 있는 우월성을 이미 인정했다고 할 수 있다. 하지만 여전히 4항 기본원칙(사회주의, 인민민주전정, 공산당영도, 맑스레닌주의와 마오사상)의 유지를 강조하는 상황에서, 일국양제의 실시는 양안의 대립과 충돌을 야기할 것이라고 본다. 왜냐하면 두 개의 서로 다른 제도에서 생활하는 인민은 사상, 생활방식, 문화 등 여러 부분에서 다른 형태를 보일 것이며 이는 통일에 장애가 된다는 것이다. 또한 이미 두 가지 성격이 다른 제도 속에서 생활하고 있는데 굳이 통일할 필요가 있는가에 대해서도 의구심을 갖고 있다. 전자의 경우에는 일국양제 방식이 아닌, 일국양부 혹은 일국양구 방식의 통일이나 심지어는 일변일국론, 양국론과 같은 독립 방안도 제기되었다. 후자의 경우에는 통일도 독립도 바라지 않고, 그냥 현상을 유지하자는 입장으로 귀결되고 있다.

리덩후이의 특수한 양국론과 천수이볜의 일변일국론

헌법일중(마잉주), 92공식(일중각표) vs 헌법각표(세창팅), 대만공식(차이잉원)

3. 학계 제안 제3의 중간입장 - 일중3헌, 연방제 모델, 중립국모델(핀란드화)

1) 일중3헌 - 대만 장야중

하나의 중국을 공유하며, 실제 통치하는 지역을 기반으로 세 개의 헌법을 제정하여 각각 통치권을 행사하자는 내용이다. 대만대학의 장야중 교수가 주장하는 내용이다.

2) 연방제 모델 - 중국 왕잉진

중국인민대학 교수 왕잉진은 단일제국가구조하에서의 일국양제 제안은 대만이 거부하는 현실을 감안하여, 연방제적 일국양제 모델을 제안하고 접근하는 것이 필요하다고 주장한다. 즉 통일 이후 대만이 부분적으로 주권행사권한을 향유하거나 혹은 분권형 자치권(수권형 자치권에 대비되는)을 향유하도록 해야 한다. 이는 중앙정부와 대만 사이에 연방주의적 분권원칙을 관철하는 것이라고 설명하면서, 연방주의적 접근법에 대해 두 가지 이유로 인해 효과를 발휘할 수 있을 것이라고 보았다. 첫째, 대만에게 대등한 지위를 부여한다는 인식을 부여할 수 있다. 즉 대만이 ‘왜소화’로 취급받는 인식이 아닌 ‘존중’ 받는다는 인식을 심어줄 수 있기 때문이다. 둘째, 새 구상은 ‘하나의 중국’ 원칙을 구현할 수 있다. 대만은 중국의 일부이며, 중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부라는 관점이다. 이 모델은 ‘하나의 중국’이 역사, 지리, 문화, 혈연상의 ‘이념형 국가’가 아닌, 실체적 제도적 틀을 지닌 ‘실재형 국가’가 될 수 있

다는 것이다.

왕잉진은 새 구상이 이론적으로는 양안문제를 해결하는데 있어서 적극적으로 활용할 부분이 있지만, 반드시 현실성이 높다고는 하지 않는다. 여타의 정치적 요인으로 인해 실제 실현시키기 위해서는 여러 곤란한 부분이 있기 때문이다.

3) 중립국모델(핀란드화) - 미국 학자

대만의 '핀란드 모델'은 2차 대전 이후 소련의 병합 위협을 느낀 핀란드가 1948년 소련과 '우호협력조약'을 체결하여, 핀란드는 소련의 적국과는 동맹을 맺지 않고, 제3국이 핀란드를 이용하여 소련의 이익을 침해하지 않는다는 약속을 하고 자국 핀란드의 안보를 보장받는 내용이다. 핀란드는 나토에 가입하지 않고, 외교와 내정에서 소련 입장을 반영함으로써 핀란드는 명목상 민주자치의 독립지위를 보장받는 형태이다. 이른바 중립국 모델로서의 대만문제 해결 방식은 주로 미국 학자들에 의해 제기되었다.

2010년 포틀랜드주립대학 Bruce Gilley 교수가 [Foreign Affairs] '위험하지 않은 해협: 대만의 핀란드화는 미국안보에 어떻게 도움이 될 것인가(Not so Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits US Security)'에서 마잉주 시기 대만이 '핀란드화' 현상이 가속화되는 것을 보이고 있음을 지적하면서, 미국이 대만과의 동맹관계와 대만에 대한 무기수출을 중단함으로써 대만의 중립국화를 통한 문제해결에 나서야 한다면서, 대만중립화는 아시아태평양지역에서의 미국의 안보 증진에 도움이 될 것이라고 주장했다. 또한 2016년 대만 총통선거가 민진당의 승리로 끝나면서 대만해협에 긴장이 고조되는 듯 하자 미국 Cato 연구소 Ted Galen Carpenter 도 3월 15일 [National Interest]에 베이징은 'Finland Option'을 고려하여, 대만영토를 귀속시키려는 요구를 포기하는 대신에 미국은 대만과의 동맹관계를 중단하고, 중국인민해방군 일부가 대만에 주둔하는 조건을 상호 교환하여 핀란드 모델을 고려할 필요성이 있다고 하였다.

한편 이에 대한 반론도 없지 않다. 카펜터와 길리의 대만의 핀란드화는 전혀 터무니없다는 주장이다. 인도네시아의 Zindy Ilman 교수는 4월 14일자 [National Interest]에서 카펜터의 핀란드 옵션은 미국, 대만, 중국 세 국가 사이에 근본적으로 불가능하다면서, 세 가지 이유를 든다. 첫째, 중국의 대만에 대한 주권 주장은 국가와 민족의 존엄과 관련된 것이다. 둘째, 대만 포기는 근본적으로 중화인민공화국의 국제적, 국내적 합법성을 흔들 문제이다. 셋째, 대만의 지리적 위치는 중대한 지정학적 가치를 지니고 있다. 결국 중국이나 대만 정부 모두 인정하기 힘든 내용을 담고 있기에 현실가능성이 없다고 본다.

V. 결론

- 양안정부 공통인식: 선경후정先經後政, 선이후난先易後難
- 정치적 기초 없는 경제 교류는 지극히 허약하고, 문화적 공감대 없는 인적 교류는 지극히 공허
- 양안관계 심사구深水區로 진입하면 돌아갈 수 없다.
- 마잉주 정부 8년 政經並行、難易並進 이었다면 현재의 대치경색은 아닐 것이라는 평가
- 아직 중국의 압력은 있으나 전면적 봉쇄와 위협(地動山搖)은 없는 상태, 아직 보고, 듣는 과정. 계속 이룰 수도.
- 시진핑의 중국몽 실현을 위해 양안관계의 안정은 필요충분조건

- 만일 국공 양당 혹은 양안정부가 ‘분리통치하나 분열하지 않는다(分治不分裂)’는 원칙에 합의할 가능성. 대만인 접수 가능

- 일국양제 방식의 양안통일은 가능한가?

양안관계의 특수성에 입각해 하나의 중국 원칙 해결을 추구하면서, 양안의 견해차와 이질성을 완화해 가면서 통일을 추구해 나가는 것이 필요.

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160519000990-260310>

중국 변수: 강대국 목표, 민족주의 변수, 통일 요구 정도

대만 변수: 통독 입장, 정체성 변화, 교류협력 진전

국제 변수: 미국