

# 일국양제 통일방안에 대한 고찰

이광수(국민대)

## I. 서론

### 1. 문제제기

일국양제(一國兩制)는 중국이 1980년대 초반 대만·홍콩·마카오를 상대로 제안했던 중화권의 통일방안이다. 하나의 국가(one country)에 사회주의와 자본주의라는 이질적인 두 제도(two systems)의 공존을 의미하는 통합모델이라는 점에서 실험적 성격을 지니고 있다.

1997년 7월 1일 먼저 홍콩의 주권이 영국에게서 중국으로 반환되었고, 1999년 12월 20일에 마카오의 주권이 포르투갈 정부로부터 중국정부로 이관되면서, 높은 수준의 자치를 보장하는 일국양제 방안으로의 통일이 달성된 지 20여 년이 흘렀다. 중국은 일국양제의 실시 이후의 홍콩과 마카오의 정치적 안정과 경제적 발전을 강조하면서 일국양제의 효용성을 긍정적으로 평가한다. 홍콩과 마카오에서 개최된 반환 20주년 기념식에는 시진핑 국가주석이 직접 방문하여, “일국양제는 홍콩 주민의 이익에 부합하고, 홍콩이 필요한 번영과 안정에 부합할 뿐만 아니라, 국가의 근본이익과 전국인민의 공동희망에도 부합한다면서 중앙은 일국양제 방침을 동요나 변화 없이 유지할 것”이라고 공개적으로 천명했다.(『新華社』 2017/07/01) 중국에 있어서 일국양제는 주권의 수호, 국가안전과 이익의 보장, 민족단결과 국가통일을 유지할 수 있는 유일한 대안으로 인식하고 있다. 이는 “‘일국’은 ‘양제’를 실천하는 전제이자 기초이며, 국가의 주권안전을 위협하고, 중앙권력과 홍콩특구기본법의 권위에 도전하는 것은 일국양제가 허용할 수 있는 마지노선을 초월하기 때문에 절대 허용할 수 없다”는 인민일보 평론원 명의의 칼럼을 통하여 명확히 드러난다.(『人民日報』 2020/04/07) 따라서 남은 과제인 대만과의 통일을 위해서 장쩌민, 후진타오, 시진핑 등 중국 지도부는 일국양제를 지속적으로 주장해 오고 있다.

그러나 최근 홍콩과 대만에서 나타나는 현상은 통일방안으로서의 일국양제에 대한 문제제기와 함께 성공 여부에 대한 불확실성도 높아지고 있다. 2014년 발생한 대만의 해바라기학생운동(太陽花學運)과 홍콩의 우산운동(雨傘運動) 그리고 2019년 홍콩의 범죄인 인도 조약(逃犯條例修訂草案) 반대 시위사태와 2020년의 대만 선거에서 민진당의 압도적 승리 등 일련의 양상은 탈중국 또는 반중국 성격이 명확하게 드러나면서 일국양제의 효용성에 대한 기대감을 낮추는 요인으로 작용한다. 이러한 현상은 본 연구의 목적인 일국양제 통일방안의 한계에 대한 검토와 대체모델에 대한 고찰의 필요성을 입증해준다.

20여 년의 일국양제 경험에 대한 홍콩과 마카오에서의 판이한 평가는 일국양제의 대상이 되는 지역의 차이를 이해하는 것이 필요함을 보여준다. 먼저 인구와 규모, 경제구조, 지역적 위상이 홍콩에 비해 작고 단순한 마카오는 일국양제가 마카오의 정치사회적 안정과 경제발전을 선도하는 동력이 되었다고 긍정적으로 평가한다. 이러한 평가에는 시진핑 중국 국가주

석, 호얏생(賀一誠) 마카오 특구 행정장관은 “마카오는 지난 20년간 일국양제를 적극적으로 실현하면서 괄목할 만한 발전을 이루고, 강아오대만구(港澳大灣區) 건설과 일대일로(一帶一路:육상·해상 실크로드) 건설에서 중요한 발전 기회를 얻었다”고 말하는 등 일국양제에 대해 적극적 지지의사를 표시했다.(JTBC 2019/12/09) 또한 마카오이공대학의 일국양제 연구소에서 발간한 논문을 보면 쉬창 교수를 비롯한 여러 학자들이 마카오의 일국양제에 대해 긍정적으로 평가한다.<sup>1)</sup> 그러나 상대적으로 인구가 많고, 규모도 크고 경제구조도 복잡한 홍콩은 중국 정부 관료나 캐리람 특구 행정장관의 긍정적인 입장 표명에도<sup>2)</sup> 불구하고 최근 들어 행정장관의 민주적 선출 요구가 나타나고, 인권 및 사법문제와 관련하여 중국의 간섭을 거부하는 입장이 표출되면서 일국양제에 대한 비판이 커지고 있다.

또한 대만은 중국과 70년의 오랜 분리로 인해 민족 정체성의 변화가 나타나고, 정치체제의 상충과 외교군사적 위협으로 인한 저항의식이 점점 확산하면서 중국과의 거리를 두려는 탈중국화 현상이 표출되고 있다. 특히 2016년에 이어서 2020년 1월 실시된 총통·입법원 선거에서 민진당 후보 차이잉원 총통이 재선에 성공하고, 입법원도 과반수 의석을 확보하는 결과를 제차 보여주면서 대만에서 일국양제는 통일방안으로서 기대를 더욱 상실하였다.

홍콩, 마카오, 대만의 지역적 차이에 따른 반발과 무시가 더욱 분명하게 표출되는 작금에 중국은 통일방안으로 일국양제를 어떻게 실현할 수 있을 것인가? 중국은 일국양제를 처음 제기했던 때부터 현재까지 일관되게 강온(強溫) 양면전술을 통해 일국양제를 성사시키려 하고 있다. 우선 중국은 홍콩과 대만에서의 일국양제에 대한 반발과 저항을 분리독립노선으로 간주하고, 필요하다면 군사·외교적 수단을 동원하여 좌절시키겠다는 강경 자세를 취하고 있다. 다음으로 중국은 민족적 포용정책과 경제적 우대정책을 통해 일국양제가 가능한 환경을 조성하겠다는 입장을 보여주었다. 단기적으로는 외교군사적 압박을 통해 탈중국화 시도를 견제하고, 중장기적으로는 점진적 단계적 교류협력으로 통합을 이루어낸다는 점에서 일국양제 통일방안은 기능주의적 통합의 성격을 지닌다.

이 글은 일국양제 통일방안의 한계에 대한 검토와 대체 모델에 대한 탐색적 분석을 통해서 일국양제 방안의 효용성을 분석해 보고자 했다.

연구목적에 부합한 분석을 위해, 이 글은 다음과 같은 형식으로 구성되었다. 먼저 I 장 서론에서는 문제제기를 통해 연구의 배경과 목적을 서술했고, 선행연구 검토를 통해 다른 연구의 특징을 살펴보고, 이 연구의 필요성과 독창성을 서술했다. II장은 일국양제를 주장하는 중국의 의도와 실천 방식을 고찰했으며, III장에서는 홍콩과 대만에서의 일국양제 적용 과정을 분석하여, 반발과 거부의 요인과 방식을 분석했다. IV장은 연방제 방안과 중립국 방안을 분석하여 일국양제의 대안모델에 대한 연구 분석을 진행했다. V장 결론은 본문의 분석내용을 정리했다.

## 2. 선행연구 검토

통합이론은 독립된 주권국가들이 통합된 정치체제를 만들어가는 과정을 설명한다. 기능주

1) 쉬창 마카오이공대학 교수는 “마카오는 일국양제 이후 대륙 관광객의 증가가 경제발전의 동력으로 작용했다”면서 일국양제를 긍정적으로 평가했다. 許昌(2020). “‘一國兩制’澳門實踐：特色、機理和前瞻”. 一國兩制研究. 第43期.

2) 캐리 램 홍콩특구 행정장관은 “경제발전, 민생개선, 민주추진, 홍콩의 핵심가치를 수호하여 더욱 아름다운 홍콩을 건설하겠다.” 표현으로 일국양제 하의 홍콩을 긍정적으로 평가했다. 홍콩특별행정구 행정장관 웹사이트 <https://www.ceo.gov.hk/chi/index.html> (2019년 4월 16일 검색)

의 통합이론을 체계화한 미트라니(David Mitrany, 1948)는 “국가주권의 문제를 건드리지 않고 비정치적인 기능적 분야에서 협력을 시작함으로써 서서히 정치적 통합이 가능하다”는 우회적인 통합방식으로서의 기능주의를 제안했다.<sup>3)</sup> (김용우, 2004, 6-7 재인용) 중국의 일국양제 추진전략은 비정치적 영역에서의 협조를 통해 정치적 안정과 평화를 유지하고 궁극적으로 통일을 추구한다는 점에서 기능주의 통합이론으로 설명할 수 있다.

실제로 중국과 대만은 1987년 이산가족교류의 시작과 1991년 양안인민관계조례의 정식 체결을 기점으로 양안교류를 활성화했고, 이는 양안의 평화분위기를 조성했다.

중국이 일국양제를 통한 평화통일 주장을 원칙적으로 내세우고 있으나, 대만에서 탈중국화 경향이 고조되거나 대만독립 주장이 표출되는 경우에는 국가 분열 시도로 비판하고 무력수단의 사용도 가능하다는 입장을 종종 표방하는데, 중국의 강경한 반응은 기능주의 통합이론으로 양안 통일을 설명하는데 있어서 한계도 갖고 있음을 보인다.

그동안 일국양제와 관련한 연구를 보면 일국양제를 제안한 배경을 분석하고, 일국양제의 특징이 무엇이며, 양안관계에 미치는 영향이 무엇인가 등 다양한 범위에서 이루어졌다. 여기서는 일국양제에 대한 초기 연구의 특징, 일국양제에 대한 긍정적, 부정적 평가, 대만독립주장과 관계, 한반도에 대한 시사점 등 다섯 가지로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 1990년대 초반에 진행되었던 일국양제에 대한 초기 연구 성과 중의 하나인 이문규(1990)의 연구는 양안 관계개선을 위해 일국양제를 제안한 배경을 분석했다. 1980년대 초기 일국양제를 제안한 배경으로 미국과의 수교 이후 대만해협의 안정을 희망하는 국제적 요인, 개혁개방을 순조롭게 실시하기 위한 국내적 요인, 평화통일을 달성하기 위한 중국 지도부의 변화 요인 등 세 가지 배경요인이 작용했다고 보았다. 이에 대해 당시 장징궈총통의 대만정부는 삼민주의 통일방안을 대응논리로 내세우면서 일국양제 방안을 거부했다. 여기에는 대만은 하나의 중국으로 통일되어야 하는 당위성을 인정하면서도 대륙과 대만이 각각 중화민국과 중화인민공화국이라는 두 개의 국호 아래 두 개의 정부가 존재하는 현실을 반영해야 해야 된다는 입장이다. 뒤이은 리덩후이(李登輝) 정부 역시 일국양부(一國兩府)라는 현실을 강조하고 일국양제 방안을 거부했다고 분석했다. 이문규는 양안의 현격한 입장차로 인해 일국양제는 구체적인 통일방안으로 바로 적용되기는 힘들지만, 중국이 무력사용을 포기하고 양안 교류를 시작하는 요인으로 작용했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다고 평가하고, 이 점에서 일국양제 통일방안은 기능주의 통합이론으로 설명된다고 보았다.<sup>4)</sup>

두 번째와 세 번째 선행연구는 양안교류가 일정 시기 동안 진행된 이후 일국양제 방안에 대해 진행된 긍정적 평가와 비판적 평가를 통해 분석했다. 둘째 일국양제를 긍정적으로 평가한 이규태(2015)는 마잉주 정부 집권 이후 양안관계가 경제사회적 교류뿐만 아니라 정치

3) 미트라니는 국제관계를 기능주의로 설명하는데 세 요소를 강조했다. 첫째, 평화적 변화(peaceful change)의 강조, 즉 국제협력을 확대하여 공통의 관습과 이익을 조성하면서, 점차 국가 간의 평화를 창출할 수 있다. 둘째, 국가 간의 공동 이익을 조정, 통합하기 위한 기능적 활동의 수행, 즉 국가간 협력 필요성을 강조한다. 셋째, 국가간의 제도적 장치를 통한 폭넓은 기능의 조정을 강조한다.

4) 해협양안관계는 문화교류와 경제협력과정을 거쳐 정치통합과정으로의 지향을 목표로 하고 있다는 점에서 기능주의적 통합의 사례로 볼 수 있다. 1979-1996에 양안 사이의 문화적 동질성에 따른 교류와 경제협력의 증가는 정치협상 영역으로 일부 확대되기도 했다. 그러나 양안은 하나의 중국에 대한 인식의 격차와 정치환경요인에 따라 실질적인 정치협력을 전개하지는 못하고 있다. 대만의 해협교류기금회와 중국의 해협양안관계협회 사이의 회담이 중단된 경우도 정치적 영향에 따른 기능주의적 통합의 한계를 보여주는 실례이다. Eric Rong-yang Huang, [http://mail.knu.edu.tw/eryh/data/EU\\_972\\_English/10\\_NeoF&C-T.pdf](http://mail.knu.edu.tw/eryh/data/EU_972_English/10_NeoF&C-T.pdf) (2019년 4월 2일 검색)

적 교류의 제도화가 논의될 정도로 성공적 통합과정에 들어섰다고 평가했다. 이는 마잉주 정부 시기의 양안관계를 대상으로 하였기에, 중국 본토에 뿌리를 둔 국민당의 입장을 확인할 수 있다. 이는 대만에서 집권세력의 변동 여부에 따라 양안관계가 긍정적으로 변화할 여지가 있다는 점을 알 수 있다. 반면에 비판적 평가를 한 전가림(2014)은 대만의 시각 특히 독립파의 입장을 논리적으로 분석했다. 그는 대만의 독립파는 일국양제 방식이 대만에 대한 평화통일방안으로 제안되었지만 실제로는 중국의 흡수통일 의도라고 분석하는 관점을 소개했다.<sup>5)</sup> 또한 이찬수(2015)는 종교교육 측면에서 일국양제 방안은 ‘배타적·일국(一國)주의적 경계짓기’라고 비판하는데,<sup>6)</sup> 이는 일국양제가 중국 중심적, 대국 중심적 패권주의 행태라는 보는 시각을 반영하고 있다.

넷째, 일국양제와 천수이볜 총통이 제기한 일변일국론(一邊一國論)과의 관계를 분석한 이권호(2003)는 대만 내부의 다양한 반응을 분석했다. 그는 “중국의 통일정책인 일국양제 방식과 대만의 독립정책인 대만독립 선언을 양극단에 두면서, 대만의 통일지지자와 현상유지론자들이 배회하는 변증법적 구조의 형태”라고 일국양제를 받아들이지 못하는 대만내부의 의식차이를 평가했다.<sup>7)</sup> 즉 대만 내부의 반응을 국민당과 민진당을 대표로 하는 정치세력이 통일, 현상유지, 독립 등의 세 가지 주요 입장으로 나뉘어져 있는 상황을 설명한다.

다섯째, 분단국가의 통일방안으로서의 일국양제의 실천적 의의에 주목하면서 한반도 통일 방안 연구에 미치는 시사점에 주목한 연구도 계속 진행되고 있다. 최지영(2004), 정창현(2010), 허재철(2012)등은 정치적 대립과 군사적 대치라는 긴장 국면이 해소되지 않는 양안의 상태는 한반도의 현실과 유사하지만, 일국양제 통일방안의 제안이 양안의 비정치적 교류의 촉진요인으로 작용하는 점과 반면에 정치적 교류의 장애요인으로 작용할 수 있다는 점을 지적하고 있다.<sup>8)</sup>

선행연구는 일국양제의 제안 배경, 특징, 영향에 초점을 맞춘 연구이다. 이 글은 홍콩과 대만을 대상으로 진행된 일국양제의 실천 경험을 분석하고, 중국과 대만에서 논의되고 있는 일국양제 방안의 대체 방안에 대한 분석을 통해 일국양제 연구 폭을 넓히고자 했다.

5) 전가림은 “표면적으로는 대만인의 이익을 존중하고 ‘평화통일’을 향한 노력을 유화적인 수단으로 사용하였으나 그 목적은 어디까지나 통일을 위한 수단에 불과했다”면서 이는 일종의 기만과 강은 양면전략이라고 볼 수 있다면서, 결국 최종 목표인 통일을 위해 대만의 양보를 이끌어내는데 목적이 숨겨져 있다고 본다. 전가림은 개혁개방부터 2002년 16차 당대회때까지 나타난 중국의 대만정책을 분석하고 지속과 변천의 부침을 거듭한 것으로 판단하고 있다. 이는 필자도 같은 생각이다. 하지만 중국의 일국양제 통일전략을 기만이라고 특징짓기 보다는 대만이 독립 지향적으로 변화하는 것을 방지하고, 통일을 대비하는 환경 조성을 위한 기능주의적 통합이론의 성격도 지니고 있다고 본다. 대만도 이러한 점을 충분히 알고 있기에 경제적, 사회적 교류에는 개방적 자세를 취하는 한편, 정치적 대화나 협상은 조심스럽게 나서는 것으로 생각된다.

6) 이찬수는 일국양제가 “공산당 통치의 사회주의 정책 아래 대만의 자본주의를 포섭하려는 정책”이라고 규정하고, ‘하나의 중국’을 이루기 위해 종교와 이념을 이용하고 통제하는 자기중심적 폭력성으로 담보하는 일국주의적 시도라고 평가했다.

7) 이권호는 결국 경제성장과 국제적 지위 상승 추세에 있는 중국이 양안관계의 주도권을 장악할 수밖에 없고, 이는 대만을 통일의 축으로 끌어당기는 것이 용이하도록 작용할 것이라고 현실주의 방법론에 입각한 시각을 보여주고 있다.

8) 한반도에 대한 시사점에 대한 자세한 내용은 다음 논문을 참조할 것. 정창현(2010). “중국의 개혁개방·일국양제 경험 한반도 평화와 통일에 많은 시사점 제공”, 『민족21』 . 113, pp. 56-59. 최지영(2004). “한반도 평화 통일과 대해(台海) 양안 평화 통일 문제에 대한 비교 연구”. 『정책과학연구』 . 14권. 1호, pp. 93-107. 허재철(2012). “중국의 '일국양제'가 한반도에 전하는 메시지”. 『민족21』 . 137, pp. 86-91.

## II. 일국양제 방안의 실천 경험

홍콩에서 20여 년의 실천 경험에서 나타난 경험을 긍정적 평가와 부정적 평가 두 측면으로 의의를 분석해 보았고, 대만에서는 일국양제 방안이 왜 거부당하고 있는가를 살펴보려한다.

### 1. 일국양제 방안과 홍콩

일국양제 방안은 1997년 홍콩이 영국 식민지 상태에서 중국으로 반환되면서 실제 적용이 이루어졌다. 일국양제 방안은 베이징의 중앙정부와 성(省)급 특별행정구(이하 특구) 지위의 지방정부라는 명확한 상하 관계 성격을 갖는다. [중화인민공화국 헌법]에 특구와 관련한 제31조에는 “특별행정구에서 실행하는 제도는 전국인민대표대회에서 제정된 법률에 따라 한다.”라고 되어있는데, 이는 일국양제가 중국이라는 주권국가 안에서 시행되는 내부 행정제 도입을 명확히 표명하고 있다. 이러한 내용은 [홍콩특별행정구 기본법(이하 홍콩 기본법)]에도 동일하게 규정되어 있다. [기본법] 제1조는 “홍콩은 분리될 수 없는 중국의 일부이다.”로 주권은 중앙정부인 중국에 있다는 것을 천명하는데, 일국양제의 ‘일국’을 의미한다. 또한 [기본법] 제2조는 “전국인민대표대회는 홍콩특구정부에 높은 수준의 자치권을 행사할 수 있는 권한을 부여하여, 행정관리권, 입법권, 독립 사법권과 최종 재판권을 향유하도록 한다.”고 규정되어 있는데, 이 권한은 일국양제의 ‘제도’의 측면을 의미한다. 보다 분명하게 중앙과 지방의 관계임을 명확히 한 것은 제12조로 홍콩특구는 중국의 고도자치권을 향유하는 지방행정구역으로서 중앙인민정부 직할이라고 규정되어 있다. 따라서 제13조는 홍콩의 외교업무도 중앙인민정부가 관할한다고 되어있다.

일국양제 방안이 일국이 아닌 ‘양제’에 중점을 둔 고도자치권과 관련된 내용은 “홍콩인이 홍콩을 통치하며, 높은 수준의 자치권을 행사한다”와 “현재의 자본주의적 생활방식은 50년 동안 유지한다”는 표현에 응축되어 있다. 1997년부터 2020년 현재까지 둥젠화(董建華), 도널드 장(曾蔭權), 령춘잉(梁振英), 캐리 람(林鄭月娥) 등 네 명의 행정장관은 모두 홍콩인이다. [기본법] 제44조는 “특구 행정장관은 만40세 이상, 홍콩거주 만20년 이상의 홍콩 영구 거주권을 지닌 중국공민”으로 규정되어 있다. 또한 행정장관의 선출은 홍콩 현지의 선거 혹은 협상을 통해 선출되고, 중앙정부가 임명한다고 되어 있다.(제45조) 비록 중앙정부가 임명하는 것이지만 홍콩인의 선거를 통하여 특구 운영을 담당하는 홍콩인의 대표를 선출한다는 의미로써 일국양제로서 고도자치권을 향유하고 있음을 보여주는 요소다.

반면에 홍콩의 실제 적용을 보면서 통일방안으로서의 일국양제의 효용성에 대한 비판적, 부정적 현상도 점차 분명하게 나타났다. 2014년에는 행정장관의 선출 절차에서 보통선거권을 인정하라는 요구로 촉발된 대규모 대중시위가 발생했다.<sup>9)</sup> 2019년에는 범죄자 송환반대시위가 200만명 이상의 대규모 군중이 참가하는 가운데 연말까지 발생하고, 현재도 여전히 발생하고 있다. 이러한 대규모 시위의 배경에는 일국양제 20여년의 실천을 통해 홍콩에게

9) 2014년 중국의 전국인대 상무위원회는 홍콩의 행정장관 직선제 선출 방법을 홍콩 주민의 직접투표가 아닌 경제계, 요식업, 부동산업, 여행업 등 산업별 대표자 1,200명으로 구성된 추천위원회에서 선출된 후보자 중에서 결정하려고 했다. 즉 추천위원회가 투표로 선출한 2~3명의 후보자 중에서 중앙정부가 임명한다는 간선제 방식을 유지하겠다는 결정에 대해 홍콩인들은 2개월 이상의 장기간의 대규모 시위를 통해 직접선거 방식으로의 개혁을 요구했다.

이익을 주기보다는 경제력 약화, 부동산 가격의 상승, 실업률의 상승이라는 경제적 손해 이외에 정치적 자유의 침해를 경험하는 인식이 증가한 것이 배경이다. 특히 일국양제의 실천 즉 홍콩반환 이후 홍콩인구가 650만명에서 740만명으로 인구가 증가했는데, 중국 대륙에서 홍콩으로 이주한 중국인이기 때문이라는 것이다.<sup>10)</sup>

홍콩에서 발생하고 있는 상황들은 일국양제에 대한 비판과 부정적 평가가 증가시키고, 결국 홍콩인의 반발과 저항을 촉진하는 요인으로 작용한다. 홍콩에서 민주적 개혁을 요구하는 민주과 인사인 네이션 로(Nathan Law) 같은 경우는 홍콩 입법회에서 지속적으로 탈중국화 의식을 표명한다. 2016년 최연소로 입법회 위원으로 당선된 네이션 로는 주카이디(朱凱迪), 류샤오리(劉小麗) 등과 함께 홍콩의 내정에 대한 중국의 통제 강화에 항의의 표시로 선서식을 하지 않았다. 그리고 홍콩정부는 법원에 자격박탈을 요구하는 사법심사를 청구했고, 홍콩 법원은 [기본법]을 위반하였다는 이유로 입법회 의원 자격을 박탈(Disqualification)했다.<sup>11)</sup> 이러한 상황은 홍콩의 일국양제가 중국의 영향력 아래 있음을 분명하게 보여주는 사례이다.

홍콩대학에서 정기적으로 발표하는 홍콩인의 중국 정체성 인식 조사에서도 중국인으로 인식하기보다 홍콩인으로 인식하는 비율이 중화민족, 중국인으로 인식하는 것보다 더 높게 나타나고 있다는 점은 홍콩에서 일국양제에 대한 평가가 긍정적이지 않다는 지표이다.<sup>12)</sup>

홍콩에서의 일국양제의 문제는 ‘일국’ 즉 하나의 중국에 대한 인정 여부를 강조하는 중앙 즉 중국의 강조점과 홍콩의 민주적 권리 요구나 정치적 자유를 보장하는 제도적 측면에 더 중점을 두는 홍콩인의 시각이 충돌하는 문제이다. 이러한 시각차는 일국과 양제의 이상적 측면과 실험적 측면이 충돌한다는 점에서 쉽게 해결되기 어렵다.

## 2. 일국양제 방안과 대만

일국양제는 대만을 대상으로 제안한 통일방안이기도 하다. 중국의 전국인민대표대회는 1979년 ‘대만동포에게 보내는 글’을 발표하여, 단절되었던 양안관계의 회복을 제안했다. 일국양제 방안은 1980년대 초 예젠잉 전국인대 상무위원장, 덩샤오핑 중공중앙 군사위 주석이 공식 제안한 이후에는 장쩌민, 후진타오, 시진핑 등 중국의 최고지도자는 신년사나 공산당 전국대표대회, 대만공작영도소조회의, 양회(전국인대와 전국정협 회의) 등의 회의를 통해 지속적으로 언급해 왔다.<sup>13)</sup>

그러나 대만은 중국과의 관계를 유지하려는 국민당과 대만중심적 정책을 고수하는 민진당 모두 일국양제 방안은 거부하고 있다. 국민당은 양안이 하나의 국가로 규정하는 것에 대해

10) 2014년과 2019년의 대규모 시위에 시위찬성세력의 주장에 반대하는 다수의 군중이 반대시위를 조직했는데, 이들은 중국에서 이주해온 중국인들이 조직했다는 보도도 나왔다.

11) 홍콩 법원, 범민주과 의원 4명 의원직 박탈, 2017.7.14. VOA 한국어 웹사이트 <https://www.voakorea.com/world/asia/3944333> (2020년 3월 9일 검색)

12) 홍콩대학 민의연구기획(Public Opinion Programme, HKU)의 조사에 의하면 2008년 베이징올림픽 개최시기에 홍콩인 가운데 스스로를 중국인으로 인식한 비율이 40%정도이고, 홍콩인이라고 생각한 비율은 18% 정도였다. 이후 점차적으로 홍콩인으로 생각한 비율이 증가하면서 현재는 40%이고 중국인으로 생각한 비율이 15%정도로 역전되었다. <https://www.hkupop.hku.hk/chinese/> (2019년 4월 16일 검색)

13) 중국지도부의 대만정책은 1981년의 예젠잉(예9조), 1983년 덩샤오핑(덩6조), 1995년 장쩌민(장8점), 2005년 후진타오(후4점) 등의 제안을 통해 알 수 있다. 모두 대만의 독립을 허용하지 않을 것이며, 하나의 중국 원칙을 유지해야 하며, 평화적 방식으로 해결할 것이라는 입장을 표명했다. 이러한 기본입장은 시진핑의 ‘일국양제 대만방안’에서도 그대로 유지되고 있다.

서는 거부감이 강하지 않다. 우선 1992년 분단 이후 양안이 처음 접촉했을 때 ‘하나의 국가’라는 인식을 공유했다는 이른바 ‘92공식’을 인정하는 태도를 보였다. 2012년 연임에 성공한 국민당의 마잉주 총통은 2015년 시진핑 주석과 싱가포르에서 분단 이후 첫 양안 정상간의 만남을 갖기도 했다. 물론 국민당이 생각하는 ‘중국’은 중화인민공화국이 아닌 1912년 건국한 ‘중화민국’임을 분명히 한다. 일국양제 방안에 대해 거부감을 표시한 대만의 국민당은 양안의 통일을 거부하지는 않고 있지만, 통일모델은 일국양제 방안이 아닌, 대만이 받아들일 수 있는 모델이 되어야 한다는 입장이다. 이는 좋은 제도를 말한 다음에 하나의 국가에 대해 이야기 할 수 있다는 입장이다.(先良制, 後一國) 따라서 대만은 자유, 민주, 부강이 보장되는 전제하의 통일을 이야기한다고 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

중국과의 교류협력을 확대하고자 하는 국민당이나, 궁극적으로는 대만독립을 추구하는 민진당 모두 일국양제를 받아들일 수 없다는 점에는 동일한 입장이다. 첫째, 체제비교론적 측면에서 선거를 통한 민주주의 체제를 구축한 대만의 상대적 자신감이 존재하기 때문이다.<sup>15)</sup> 둘째, 홍콩이나 마카오와는 달리 바다를 두고 떨어져 있기에 군사전략적 측면에서 쉽게 공격받지 않을 것이라는 판단도 있다. 셋째, 중국을 패권 경쟁국가로 인식하여 견제하고자 하는 미국의 지원이 가능하다는 판단도 있다.

이러한 판단은 중국의 일국양제 방안에 대해 명확한 거부입장을 표명하는 민진당에게는 반중국적 탈중국적 정책을 보다 분명하게 표명하는 요인으로 작용한다.

2019년 1월 대만 민진당의 차이잉원(蔡英文) 총통은 신년사에서 중국이 반드시 직시(直視)해야 할 네 개의 필수사항을 발표하여, 중국의 일국양제 방안에 대한 반대를 우회적으로 표명했다. 구체적으로 첫째, 중화민국대만(中華民國台灣)의 존재를 직시할 것, 둘째, 2,300만 대만인의 자유와 민주 수호의지를 존중할 것, 셋째, 평화·대등 방식으로 쌍방의 차이를 처리할 것, 넷째, 정부 혹은 위임한 기구와 대화와 협상을 할 것 등 네 가지다.<sup>16)</sup> 차이잉원의 네 가지 사항 중 첫번째는 일국양제가 담고 있는 일국이라는 주권 문제와 정면으로 충돌한다. 중국의 일국은 중화인민공화국임에 반하여, 민진당과 국민당은 중화민국과 대만을 병렬시켜 대응하고 있다. 이는 주권문제에 쉽게 합의하기 어렵다는 것을 보여준다. 두 번째 사항은 국민당이 표명한 바 있는 “좋은 제도를 먼저 이야기하자”는 입장과 일맥상통한다. 대만인의 자유민주 수호의지를 존중하라는 의미는 바로 대만인이 선택한 현 체제를 바꾸지 않겠다는 의미를 담고 있다. 현재 홍콩에서 나타나고 있는 민주제도 개혁과 관련한 요구가 대만에서도 동일하게 중요하다는 의미다. 2019년 홍콩사태를 지켜보던 대만의 여론에서 나타난 “일국양제하의 홍콩의 현재는 대만의 미래다.”는 표현은 일국양제에 대한 부정적 인식을 갖고 있는 대만 민진당 지지자들의 기본 인식으로 되어 있다. 또한 2020년 총통 및 입

14) 1983년 덩샤오핑이 일국양제를 양안의 통일방안으로 제안하자, 장징궈 총통은 핵심인 ‘양(兩)’을 ‘양(良)’으로 한 글자만 바꾸면서 대만 체제의 장점을 내세운 ‘일국양제(一國良制, One China, Better System)’로 반격했다. 즉 중국의 통일은 두 가지 다른 제도 간의 평화적 경쟁을 통해, 양안 인민이 자유롭게 좋은 제도를 선택하게 해야한다고 주장했다. 일국양제에 대한 대만의 입장은 현재까지 대만의 민주, 자유의 존중을 강조하는 형태이다.

15) 국민당의 원로이자 해기회 전임 비서장 천창원(陳長文)은 “체도의 문제가 우선이고, 국가의 정립 문제는 나중이라면서 중국의 일국양제를 비판했다. 天堂不撤守：陳長文》良制一國 習主席應有制度自信, 2017.01.22. <https://www.chinatimes.com/opinion/20170122003270-262104?chdtv> (2020년 2월 20일 검색)

16) 차이잉원은 양안관계에 있어서 대만의 민생안전, 정보보안, 민주 수호 등 세 분야의 방호망 구축을 강조했는데, 이는 기존의 신중, 방어 위주의 교류원칙에서 교류 축소를 감수하는 보다 적극적 방어형 양안교류로 나설 것임을 표명한 것이다. 2016년 취임 이후 농수산물의 중국 수출량과 중국 관광객의 대만 방문이 큰 폭으로 감소했다.

법원 선거에서도 중요한 선거 구호로 나왔었다.<sup>17)</sup> 이러한 인식은 대만과의 통일방안으로서 일국양제의 효용성에는 부정적으로 작용할 것이다.

대만의 차이잉원정부는 양안이 ‘하나의 중국’원칙에 합의했다는 의미를 담고 있는 92공식을 인정하지 않고 있으며, 실질적으로 주권을 행사하고 있는 대만의 실체를 존중받아야 하고, 양안간의 협상은 평등하고 호혜적이어야 한다는 기존 입장을 천수이볜(陳水扁) 정부 시기 이래 줄곧 유지하고 있다. 다만 대만독립 정책을 법률적, 외교적으로 추진하지 않겠다는 신중한 기조를 유지하고 있다. 즉 헌법개정을 통한 대만공화국의 수립이나 대만의 독립을 국제적으로 공표하지는 않겠다는 입장이다.

이에 대해 현재 대만의 국민당도 대만인의 자유로운 선택권을 존중받아야 한다면 일국양제 통일방안에 대해서는 거부 입장을 표명해 왔다. 국민당은 92공식을 일중각표(一中各表)로 정의하는데, 양안이 하나의 중국이라는 것에는 동의하지만 중국은 중화민국이라는 주장이다. 그리고 ‘하나의 국가, 두 지역’의 의미로 연방제 구도를 담은 일국양구(一國兩區)를 제안하고 있다. 즉 비록 하나의 국가에 대한 표현이 중국(中國)이라는 모호한 표현을 사용함으로써 양안이 합의할 수 있다는 입장이다. 이러한 전제 위에서 양안교류를 진행하여 상호 신뢰 구축과 이익을 공유한 이후에 통일협상을 하자는 입장이다. 2019년 국민당에서는 평화협정 체결을 시도할 수 있다는 주장이 나오기도 했다.<sup>18)</sup> 2018년 지방선거의 승리와 민진당의 전통적 지지기반이었던 대만 제2의 도시 가오슝시에서 국민당의 한귀위(韓國瑜)가 시장 선거에 승리한 까닭이 주요했다. 이러한 판단에는 중국과의 평화협정 체결을 통해 대만의 안보위협을 해소하고, 양안관계가 개선되기를 기대했기 때문이다. 그러나 2020년 선거에서 국민당이 참패하면서 평화협정 체결 구상은 더 이상 진행되지 못했다.<sup>19)</sup>

반면에 민진당은 92공식에 대해서도 1992년 양안 접촉에서 공식적인 서면합의가 없었기 때문에 인정할 수 없으며, 단지 양안 사이 대화를 진행한 역사적 사실은 인정한다. 즉 민진당은 양안접촉은 상호 합의를 한 다음에 진행해야 한다는 입장이다. 따라서 일국양제는 하나의 국가를 이미 전제하고 있기 때문에 대만의 현실에 부합하지 않는 제도라는 것이며 단지 중국의 일방적인 주장이라고 평가한다. 그렇다고 민진당이 당장 대만독립을 진행하자는 입장은 아니며, 신중하게 대만중심적 정책을 지속하는 것을 통하여 중국으로부터 거리를 두자는 입장이다.<sup>20)</sup> 차이잉원 총통은 천수이볜 정부가 강력하게 추진했던 유엔가입 시도와 공세적 외교노선은 채택하지 않고 있다. 이는 국제정치의 ‘문제유발자(trouble maker)’를 허용하지 않는 미국의 동아시아 정책과도 부합한다. 차이잉원 총통은 2016년 취임 이후 “도발하지 않고, 선의도 유지하고, 압력에 굴복하지 않고, 대결도 선택하지 않겠다(承諾不變, 善意不變, 不會在壓力下屈服, 不會走回對抗的老路)”는 신중하고 실용주의적 대중국정책의

17) 陳方隅, 為什麼台灣不接受一國兩制? 它跟聯邦制有什麼不同?, 18 Jan, 2019  
<https://opinion.udn.com/opinion/story/7498/3601310> (2019년 9월 20일 검색)

18) 2018년 지방선거에서 크게 승리한 이후 양안 긴장 해소 방안으로 평화협정 체결 논의를 재추진하고자 한다. 우둔이(吳敦義) 국민당 주석은 2020년 선거에 평화협정 체결을 다시 공약으로 내걸고 대만인의 선택을 받아보겠다는 입장을 밝혔다. 평화협정 체결은 대만의 안보와 발전을 위해 선택할 수 있는 대안으로서 마잉주(馬英九) 전 총통, 왕진핑(王金平) 전 입법원장, 주리룬(朱立倫) 전 국민당 주석 등 국민당의 주요 인사들이 찬성하는 국민당의 보편적 입장이라고 할 수 있다.

19) 평화협정 체결을 시도하려는 국민당의 주장은 2011년, 2016년에도 나타났다. 중국도 평화협정을 위한 협상에 나설 수 있다고 호응했지만, 그때마다 평화협정체결이 마치 중국에게 대만을 종속시키는 것으로 인식되었기 때문에 더 이상의 진전은 이루어지지 못했다.

20) 민진당 내부에서는 대만독립 당강령을 보류하자는 본토파 중심의 온건파부터 보다 강하게 탈중국화 움직임과 대만독립을 추진해야 한다는 신조류파 중심의 강경파에 이르기까지 통독을 둘러싼 패러다임이 폭넓게 펼쳐져 있다.



기본입장을 표명해오고 있다.<sup>21)</sup> 2020년 선거에서 승리한 이후 코로나 19 바이러스 정국이 계속되는 현재에도 차이잉원 총통은 방역을 위하여 중국과의 항공노선을 중단시키거나, 중국으로 마스크 수출을 제한하는 등의 조치를 취하는 속에서도 민감한 독립 발언이나 구체적인 행동에는 나서지 않고 있다.

이러한 환경에서 2018년 시진핑 중국 국가주석이 제안한 ‘일국양제 대만방안’을 실행시키는 것은 더욱 쉽지 않는 상황이다.<sup>22)</sup> 그렇다면 일국양제를 대체할 수 있는 방안은 존재가능한가? 대만의 협상과 독립과의 입장에 대한 분석을 통해 일국양제 방안의 대안에 대한 검토를 해보고자 한다. 왜냐하면 일국양제 방안이 홍콩에서의 반발과 대만에서의 거부에 직면하는 현재 대안에 대한 논의도 존재하고 있고 검토해 볼 만한 가치가 있기 때문이다.

### III. 일국양제 방안의 대안 모델

일국양제 방안에 대한 대만의 반발과 거부는 대만의 통치권을 인정받겠다는 이성적 요구와 중국을 신뢰하기 어렵다는 정서적 반감이 작용하고 있다. 중국은 일국양제를 거부하는 대만을 독립을 추구하려는 의도가 있는 것으로 보고 군사적 위협이나 외교적 압박을 가하고 있다. 중국의 위협과 압박을 받는 대만은 탈중국화 정책과 미국과의 관계강화를 통해 체제 안전을 노린다. 결국 양안은 끊임없이 긴장과 대립 국면에 놓여 있게 되었다.

양안의 정치인과 학자 중에 긴장대립을 해소하고 평화적 교류협력관계를 형성하기 위하여, 일국양제 방안을 보충하거나 대체하는 방안 즉 새로운 통일모델을 제안하고 있다. 주요하게는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 연방제적 요소를 보충하여 대만의 우려를 감소시킬 수 있다고 보는 시각이다. 둘째, 양안이 하나의 국가를 인정하고, 대만은 자치권을 인정받는 형태이다. 셋째, 대만이 중립국이 되는 형태이다.

#### 1. 연방제 요소 보충 방식

중국의 일부 학자들은 연방제적 요소를 보충하는 등의 개방적인 접근방식으로 ‘양제’를 제도적으로 보장함으로써 고도자치가 말 뿐에 그칠 것이라는 대만의 우려를 일부나마 해소할 수 있다고 보았다.<sup>23)</sup> 중국인민대학의 왕잉진(王英津, 2009) 교수는 중국이 중앙집권적

21) 차이잉원은 신4불노선을 통해 양안관계에 신중한 접근자세를 보였지만, 때로는 정치적 이익을 위해 강경한 모습을 연출하기도 했다. 취임 이후 지지율이 지속적으로 내려가고, 2020 선거 경선에서 여론이 불리한 상황에 직면하기도 했다. 당내 경선에서 경쟁자인 전임 행정원장 라이칭더가 “나는 대만독립 사무를 보는 사람이다”라는 언설을 통해 강경한 대중국노선을 표방하면서 독립과 진영의 지지가 집결되자, 차이 자신도 대만군의 군사훈련(漢光演習)에 군복을 입고 직접 참관하거나, 시진핑의 일국양제 대만방안 제안에 대해서는 즉각 거부의를사를 표명하고, 미국으로부터 무기구매의사를 밝히는 등 공세적인 제스처를 보이기도 했다.

22) 중국 국가주석 시진핑(習近平)은 차이잉원 총통의 신년사 발표 다음날인 2019년 1월 2일 ‘대만동포에게 보내는 글’ 발표 40주년 기념 연설을 통해 92공식(九二共識)은 양안이 하나의 중국에 똑같이 속해 있으며, 통일을 위해 공동으로 노력하자는 의미를 담고 있다고 밝히면서 ‘평화통일 일국양제 대만방안’을 적극 추진할 것이라는 의사를 천명했다. 이에 대해 차이잉원 총통은 중국이 민주주의 발전과 인권 의식이 부족하고, 대만에 대한 무력 침공의사를 포기하지 않기 때문에 일국양제 통일방안을 거부한다고 표명했다.

23) 통합이론적 측면에서 연방제는 헌법이나 법률 등의 공식 법규나 제도를 활용하는 전통적인 정치적 접근법을 통해 둘 이상으로 분리된 지방을 하나의 연방으로 통합되는 것을 강조하는 이론이다.

단일제 국가구조를 갖추고 있어, 지방의 자치권이 자유롭게 행사될 수 없는 구조이기 때문에 대만이 일국양제 제안을 거부한다고 평가했다. 따라서 “통일 이후 대만이 부분적으로 주권 행사 권한을 보유하거나 혹은 분권형 자치권을 행사하도록 해야 한다.”고 주장했다. 즉 중앙정부와 대만 사이에 연방주의적 분권원칙을 관철하는 것이라고 설명하고 있다.

왕잉진은 연방주의적 접근법은 두 가지 이유로 인해 통일방안으로서 일국양제가 효용성을 발휘할 수 있다고 주장했다. 첫째, 대만에게 대등한 지위를 부여한다는 인식을 심어줄 수 있다. 즉 대만이 ‘왜소화’ 혹은 ‘주변부화’로 취급받지 않고, 특별한 협력 상대로 ‘존중’ 받는다는 인식을 심어줄 수 있다. 둘째, 연방주의적 접근법은 ‘하나의 중국’ 원칙을 구현할 수 있다고 주장했다. 연방주의 접근법에서 대만은 중국의 일부이며, 중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부라는 것을 표명하고 있다는 이유이다. 왕잉진은 연방주의 접근법을 통해서 ‘하나의 중국’ 개념이 역사, 지리, 문화, 혈연상의 ‘이념형 국가(理念性國家)’에 그치는 것이 아닌, 실제적 제도들을 갖춘 ‘실재형 국가(實在性國家)’가 될 수 있다고 주장했다.

베이징대학의 리이후(李義虎, 2014) 교수는 일국양제 대만모델은 홍콩·마카오모델과 다르게 ‘개방성’을 갖고 접근해야 한다고 주장했다. 그는 덩샤오핑(鄧小平文獻 3권, 85)이 “대만 문제의 해결은 홍콩문제보다 더욱 유연하게 해야 한다”고 말한 것과 장쩌민이 “단계와 절차에 따라 점진적 방식으로 대만문제 해결에 나서야 한다.”고 한 것 모두 홍콩모델과 달리 개방적인 접근법을 강조한 것이라고 주장했다. ‘헌법일중’ 즉 양안이 헌법에 하나의 중국을 공유한다면, 일국양제에 대해 개방적으로 접근해야 한다고 주장했다.

왕잉진의 연방주의적 접근법은 일국양제를 기본으로 하면서 연방주의적 요소로 보충한다는 구상이지만, 지방 즉 대만에 이관하는 내용과 권한이 모호하다. 이는 삼권분립의 원칙과 연방헌법에 따라 연방정부와 주정부의 역할과 권한이 비교적 명료한 미국식 연방제와 비교하기 힘들다. 미국에서는 주정부가 독자적인 위상을 갖고 권한을 행사하면서, 일정부분 대등한 관계를 형성하고 있다. 그러나 일국양제하의 중앙과 지방의 관계는 베이징 중앙정부와 홍콩 특구 정부의 관계처럼 통제와 귀속 차원이기 때문에 일국양제는 연방제가 될 수 없다.

한편 왕잉진은 이후 연방주의적 접근법을 제기하기 보다는 ‘일국양제 대만방안’에서 먼저 덩샤오핑이 제안했던 대만우대조건을 먼저 명확히 해야 한다면서 보수적으로 변하는 모습을 보이고 있다. 즉 1983년 덩샤오핑은 대만이 일국양제를 받아들인다면 중국을 위협하지 않는 범위내에서 군대를 보유할 수 있고, 일부 국제기구에서도 독자 참여가 가능하다는 제안을 하였는데, 왕잉진은 일국양제 시행 이전에 이러한 문제를 충분히 논의해야 한다면서 조심스러운 태도를 보였다. 또한 대만에 대한 개방적 접근법을 강조하는 리이후도 하나의 중국을 인정하는 전제에서 출발하고 있다. 결국 중국 학자의 견해는 일국양제 방안을 기본으로 전제하면서 대만문제를 해결하기 위한 순서, 절차, 방식은 일정 부분 대만을 고려하는 접근법을 채택해야 한다는 것이다. 이는 중국의 국력향상에 따른 여유와 자신감이 반영되면서 원칙은 유지하면서 방법적 측면에서 유연성을 담고자 한 것이다.

## 2. 일중양헌, 일중삼헌 방식

일중양헌(一中兩憲), 일중삼헌(一中三憲) 방식은 중국이 강력하게 요구하는 ‘하나의 중국’ 원칙은 받아들이면서, 대만의 실제 통치 형태를 법적·제도적으로 보장받는 방식을 통하여

---

즉 연방제 통합이론은 정치의 역할을 강조하여, 법적제도적 방법을 활용하여 주권문제를 해결하는 것을 효과적인 방식으로 보고 있다.

양안 통일 협상을 하자는 접근법이다. 주로 국민당 계열의 대만 정치인과 학자들이 주장하고 있다.

2008년 양안통일을 목적으로 대만통합학회(兩岸統合學會)를 설립한 장야중(張亞中), 황광귀(黃光國) 두 대만대학 교수는 대만이 먼저 하나의 중국 원칙을 인정하고, 법적으로 대만의 통치권을 인정받자는 주장을 했다. 이들은 2009년 양안은 기본적으로 “전체 중국의 내부에 두 개의 헌정 주체가 존재하고 있다”면서 ‘일중양헌’을 주장했다. 하지만 선언적으로 하나의 중국을 천명하더라도, 두 개의 헌법을 제정한다는 것은 곧 두 개의 국가를 전제하는 것과 같은 의미로 받아들이면서 학자의 공허한 주장이라는 비판을 받았다.

두 사람은 일중양헌에서 ‘하나의 최상위 헌법’을 설정한 ‘일중삼헌’의 방식을 제안하기도 했다. 본질적으로 “양안은 하나의 중국을 전제로 하여 중화민국의 헌법과 중화인민공화국의 헌법이 공존하는 형태이다.”라고 주장했다. 따라서 양안의 통합을 위해서는 “유럽연합 헌법을 응용하여 ‘양안 평화협정’이라는 제3의 헌법을 체결하여, 쌍방이 중국의 틀에서 이탈하지 않겠다는 탈분리주의 입장을 서면약속하고, 최종적인 양안통일을 추구해 나가야 한다.”는 주장이다.(장야중, 2009)

일중양헌, 일중삼헌은 기본적으로 하나의 중국을 동의할 수 있고, 법적으로 대만의 위상을 인정받겠다고 전제한다는 점에서 동일한 방식이다. 장야중은 2020년 총통선거에서 국민당 경선에도 참가한 친국민당 성향의 학자이다. 국민당은 중국과의 협력을 토대로 대만의 경제발전을 도모하고, 중화 정체성을 계승하고자 한다. 국민당은 이미 마잉주 정부 시기에 하나의 중국 원칙을 의미하는 ‘92공식’을 인정하면서 중국과의 경제, 문화, 교육 교류를 확대하기도 했다.

따라서 일중양헌이나 일중삼헌의 현실적 실현방식인 ‘양안평화협정’ 체결에 관심을 두기도 했다. 하나의 중국을 인정할 수 있으나, 실제적인 통일까지는 양안 상호간의 신뢰 구축 시간이 필요하고, 이를 위해서 일정정도 교류협력을 진행하면서 평화협정 체결을 위한 양안 정치협상에 나설 수 있다고 주장했다.<sup>24)</sup>

그러나 중국의 통일전선전략을 우려하는 독립과 입장에서는 평화협정체결을 위한 시도 자체가 대만을 팔아넘기는 ‘매국협정’(賣台協議)이라고 비판한다.<sup>25)</sup> 당연히 일중양헌이나 일중삼헌은 중국이 전혀 생각하지 않는 허구적 추상적 정치구호에 불과할 뿐이라고 생각한다.

대만의 마잉주 전임 총통은 유럽연합식 통합모델을 양안 통합모델로 할 수 있다고 주장하기도 했는데, 이는 대만의 통치권을 인정하는 전제 위에서 하나의 중국이라는 원칙을 받아들이는 내용이다. 그의 유럽연합식 통합모델은 28개 회원국이 유럽연합 틀 안에서 각각의 통치권을 행사하는 국가연합 모델로 인식되기 때문에 과거 주장했던 일국양구(一國兩區) 방안과 크게 다른 것은 아니다. 즉 하나의 국가를 전제로 하지만 대륙지구와 대만지구로 나뉘

24) 국민당은 2018년 지방선거에서 승리한 이후 양안간의 긴장 해소의 방안으로 ‘평화협정’ 체결을 주장했다. 평화협정 체결은 대만의 안전보장과 경제발전을 위해 선택할 수 있는 대안으로서 마잉주(馬英九) 전 총통, 왕진핑(王金平) 전 입법원장, 주리론(朱立倫) 전 국민당 주석 등 국민당의 주요 인사들이 찬성하고 있다. 우둔이(吳敦義) 국민당 주석은 2020년 선거에 평화협정 체결을 다시 공약으로 내걸고 대만인의 선택을 받아보겠다고 언론에 밝히기도 했다.

25) 민진당은 양안 평화협정은 1951년 중국과 티베트가 체결했던 ‘티베트 17개항의 평화협정’의 반복이 될 것이라고 의심한다. 즉 문서로 보장된 자치권은 믿을 수 없으며, 현재 티베트가 경험하고 있는 종속적 위치가 곧 대만의 미래가 될 수 있다는 주장이다. 그리고 법률적 측면에서 국가간의 관계에서 체결되는 평화조약과는 다르게 평화협정은 국내법적 성격을 갖고 있는데, 이는 협정 논의 과정에 들어서는 순간 이미 하나의 중국을 인정하는 것으로 간주되기 때문에 절대로 받아들일 수 없다는 판단을 하고 있다.

각각 통치권을 행사하자는 입장이다. 유럽연합식 통합모델이나 일국양구 방식의 제안 모두 중국의 시각에서는 결국 이미 제기된 바 있던 리덩후이의 ‘특수한 양국론’, 천수이볜의 ‘일변일국론’, ‘일중일대론’과 같이, 분리주의적 행동이자 대만독립을 목표로 하는 것이라고 평가받으면서 배척당하고 있다.

중국의 경우 일중삼현이든 아니면 헌법일중이든 기본적으로 하나의 중국을 표명한다는 점에서 불리할 것이 없다고 생각하고 있다. 특히 ‘평화협정’체결에 대해서는 적극적인 입장을 보이고 있다. 중국은 이미 장쩌민 시기에 양안 통일을 논의하기 위한 정치협상을 제기했었다. 후진타오 시기 양안의 적대관계를 해소하기 위한 평화협정을 체결하자는 제안을 해놓은 상태였다. 평화협정 체결과 관련한 논의는 대만 내부에서 민진당이 주도하는 탈중국화 정책과 대만의 독립지향적 행동을 일정 정도 약화시킬 수 있다.

### 3. 중립국 모델 방식

중립국 모델은 대만의 평화적 환경을 유지하기 위해서는 2차대전 이후 미·소간의 냉전적 대결구도에서 안보 문제를 중립국 지위로 해결했던 유럽의 핀란드와 스위스처럼 해결한다는 개념이다. 미국과 중국이라는 두 대국 사이에 끼어 있는 대만의 지위를 중립국으로 해결한다는 것은 대만 독립과 미국의 속내가 반영된 모델로써 중국이 절대 받아들일 수 없는 대안이다.

그러나 미중 패권대결 구도가 분명해지면서 대만의 중립적 자세의 표현은 미, 중, 대 세 주체 모두에게 나쁘지 않은 선택이 될 수도 있어 보인다. 미국은 대만이 친중(親中)으로 가는 것을 원하지 않고, 중국 또한 대만이 친미(親美)로 가는 것을 달가워하지 않는다. 이러한 형태는 오히려 대만이 국면을 주도할 수 있는 환경을 만들 수 있을 것이다.<sup>26)</sup>

주로 미국 학자들이 연방제 모델을 제시했는데, 최근 대만의 독립파 학자들도 연구하고 있다. 대만문제의 해결을 국제적 분쟁해결 방식, 특히 미·중 사이의 외교적 합의에 방점을 두고 있다.

특히 2차대전 이후 소련의 안보위협에 직면했던 핀란드의 상황이 현재의 대만이 처해있는 상황과 유사하다면서, 영세중립국 모델을 선택하여 안보문제를 해결하고 평화를 담보했던 핀란드 모델을 채용하는 방안을 대만이 미래에 선택 가능한 생존 모델로 제안한다.<sup>27)</sup>

2010년 브루스 길리(Bruce Gilley, 2010) 교수는 대만해협의 긴장을 심화시키지 않고, 미국의 안보에 유리한 환경을 조성하기 위해서는 대만의 핀란드화가 하나의 방안이라고 주장했다. 마잉주 시기의 대만은 미국과의 관계를 유지하면서 외교적 공간을 확보하려는 노력을 함과 동시에 중국과도 교류협력을 강화함으로써 경제적 이익 확보와 대만의 안전을 확보하려 했는데, 이러한 균형외교는 2차 대전 종전 이후 유럽과 소련 사이에 균형을 유지함으

26) 국민당의 인정하는 92공식은 ‘일중각표’ 즉 하나의 중국을 각자 표현하기로 했다고 의미를 명확히 규정했던, 리덩후이 정부의 대륙위원회 주임 수치(蘇起)는 “대만이 팻감 역할을 주도적으로 한다면 기회가 많아질 것이지만, 반대로 주도권을 잃은 상태에서 팻감 역할을 하게 된다면 대만의 입장에서는 최악의 상황에 빠질 가능성이 높아질 것이다.”라고 한 바 있다.

27) 핀란드 모델은 2차 대전 이후 소련으로부터 병합될 수 있다는 위협을 인식한 핀란드가 1948년 소련과의 ‘우호협력조약’을 체결하여 독립을 인정받았다. 조약의 기본 내용은 핀란드는 소련의 적국과는 동맹을 맺지 않고, 제3국이 핀란드를 이용하여 소련의 이익을 침해하지 않도록 한다는 약속을 함으로써 핀란드의 안보를 보장받는다라는 내용이다. 이에 따라 전후의 핀란드는 나토에 가입하지 않고, 외교와 내정에서 일정정도 소련 입장을 반영하면서 핀란드는 민주적 정치체제를 유지할 수 있는 독립된 지위를 보장받았다.

로써 안보를 보장받으려는 핀란드의 모습과 유사하다고 지적했다. 즉 미국은 대만에 대한 무기판매를 중단하여 중국의 우려를 감소시키고, 대만의 중립화를 통하여 대만의 안보불안감을 해소시키는 것은 아시아태평양지역에서의 미국의 안보 이익에 도움을 줄 것이라고 주장했다.

미국 카토 연구소(Cato Institute)의 카펜터(Carpenter, 2016) 역시 미국, 중국, 대만 3자가 과감한 양보를 통하여 긴장구도를 해소하고 영구 평화체제를 구축해야 할 필요성이 있다고 제안하면서 핀란드 방식(Finland Option)을 제기했다. 특히 2016년 대만 총통 및 입법원 선거에서 민진당이 압도적으로 승리하고, 오바마 정부가 대만에 무기수출을 허용하면서 대만해협에서의 무력충돌 가능성이 높아지자 평화적 문제해결 방식으로 중립국 모델을 제안했다. 즉 “베이징은 대만을 중국의 영토로 귀속시키려는 의지를 포기하고, 반대급부로 미국은 대만과의 동맹관계를 중단하는 것을 상호 교환하면서 대만은 중립국으로 전환되는 핀란드 모델을 생각해 볼 필요가 있다고 주장했다.

브루스 길리와 카펜터의 중립국화 방안은 미국과 중국의 외교적 협상에 기초해야 하기 때문에 현실화되기에는 매우 쉽지 않다. 즉 중국의 동의를 획득하기에 쉽지 않다. 그 이유는 첫째, 중국에게 대만에 대한 주권을 포기하라는 주장은 국가존엄과 민족공동체 의식을 포기하는 것과 같기 때문에 불가능하다. 둘째, 대만을 포기하는 것은 중국 공산당 정부의 국제적, 국내적 통치의 정당성과 합법성을 침해할 수 있기 때문에 불가능하다. 셋째, 대만은 국제정치와 군사적 측면에서 미국과 중국 모두에게 중요한 지정학적 의미를 주기 때문에 불가능하다.

대만 학자도 미국과 중국 모두에게 정치, 군사적으로 매우 중요한 대만이 중국에 의한 강압적인 통일이나 위협천만한 독립을 거부하고 있는 현재 상황을 만족시킬 수 있는 대안으로 중립국 모델을 주장한다. 스정평(施正鋒, 2015)과 양요우란(楊幼蘭, 2016)은 오랜 분단과정에서 무력통일을 선택할 수도 있는 중국의 시도를 방지할 수 있고, 미·중 간의 패권쟁탈 과정에서 무력충돌이 발생할 가능성에서 벗어나기 위해서 스위스나 핀란드와 같은 중립국 방식을 논의할 필요성이 있다고 주장했다. 중립국 모델은 독립과 정치지도자도 개입하여 실제 정치적 시민운동으로 실시되고 있다. 천수이볜 정부에서 부총통이었던 류슈롄(呂秀蓮, 2014)도 국제정치에서 대만의 위상이 ‘관전자, 국외자, 열외인(局外人)’으로 취급받고 있다면서, 만약 대만이 ‘평화중립화’로 갈 수 있다면 양안의 긴장관계도 해소될 것이라고 주장했다.<sup>28)</sup> 대만독립과 인사들은 중국을 압박할 수 있고, 미국의 이해와 협력을 유도할 수 있으며, 대만의 안보를 영구적으로 해결할 수 있다는 점에서 중립국 모델을 주장한다.

그러나 대만의 중립국화 방안은 양안의 영구분단을 의미한다는 점에서 중국의 극렬한 반대에 직면할 것이다. 대만에서도 오히려 양안사이의 불필요한 긴장과 대결상태를 초래할 수 있다는 부정적인 태도가 나타났다.

하지만 중립국 모델 방식은 현실에서 이미 절반은 구현되고 있는 듯이 보인다. ‘현상유지’

28) 류슈롄은 대만이 만약 ‘영구중립국’이 되어, 민주헌정과 자유경제를 유지하고, 중국대륙과 평화적 왕래를 한다면, 미국, 일본과 중국대륙 사이의 완충지대가 될 것으로 보았다. 영세중립국 스위스를 사례로 들면서 대만의 ‘평화중립화’를 준비해야 하며, 이를 위해 시민운동조직 ‘대만평화중립대동맹(台灣和平中立大同盟)’을 설립했다. 단체의 설립목적은 “아시아의 스위스, 미려도, 평화중립, 신대만”이라는 핵심 키워드에 중립국 추진이 잘 나타났다. (<http://www.pntw.org/>) 2017년 5월 27일에는 ‘소국의 생존의 길’ 학술토론회를 개최하고, 국제정치에서 소국으로 인식되는 이스라엘, 싱가포르, 스리랑카, 몽골, 알바니아, 핀란드, 체코, 쿠바 등 국가의 생존의 길을 연구하여, 대만의 독자 생존의 길을 추구하고 있다.

입장이 그것이다. 대만은 국민당의 마잉주 정부가 통일, 독립, 무력충돌을 원하지 않는다는 소위 ‘3불(不)정책’을 전제로 ‘현상유지’를 선언한 바 있다. 현재는 민진당의 차이잉원 정부가 ‘중국과 우호관계를 유지할 것이며, 도발하지 않고, 급진적 정책을 채택하지 않을 것이다’는 입장을 밝히면서 ‘현상유지’를 강조하고 있다. 대만은 중국과의 관계에서 일국양제를 받아들일 수 없으며, 불완전하나마 실질적·독자적으로 통치하고 있는 현재 상태를 그대로 유지하기를 원하고 있다는 점에 방점을 두고 있다. 중화민국을 망명정권이라고 칭하면서 부정하던 민진당이 ‘중화민국대만’의 정통성을 강조하는 형태로 변하고 있는 것은 현상유지를 영구적으로 하기를 원하기 때문이다. 중립국 방식은 국제법적으로 대만의 지위를 보다 안정적으로 확립시킬 수 있다는 점에서 관심과 연구가 계속될 것으로 보인다.

## IV. 결론

양안의 평화통일의 방안으로서 제기된 일국양제 방식은 과연 홍콩에서처럼 대만과의 통일 협상을 통하여 실현될 수 있을까? 중국의 입장을 보면 일국양제 이외의 양국론, 일중일대론, 일변일국론, 중립국 방안은 결연코 거부할 것이다. 하나의 중국 원칙을 무시하거나 왜곡시키는 방안으로 인식하기 때문이다. 그렇다면 일중삼헌론이나 헌법일중론과 같은 하나의 국가, 하나의 중국을 전제하는 방안을 놓고서는 중국과 대만이 받아들이는 일국양제의 대안 모델로 기능할 수 있을까? 국가간의 힘의 균형에 따라 관계가 형성되는 현실주의적 접근법에 따르면 구체적인 결과는 중국, 미국, 대만 세 행위자의 국력과 대응 태도에 달려 있다.

우선 양안은 과거보다 더욱 경색되고 대립관계를 형성하고 있다. 2016년 차이잉원 정부는 전임 마잉주 정부가 중국과의 교류·협력을 중시했던 정책이 대만을 중국에 종속시키는 것이라고 비판하여 정권을 탈환했다. 이후 하나의 중국 원칙을 받아들인다는 의미가 굳어진 92공식을 거부하면서 양안관계는 과거보다 크게 후퇴했다. 대만 농산물의 중국 수출이 격감하고, 대만을 방문하는 중국관광객의 숫자도 대폭 감소했다. 중국은 대만에 대한 외교적 봉쇄조치를 강화하면서 2019년에만 솔로몬제도, 키리바티 등이 대만과의 외교관계를 단절했다. 차이잉원 정부 시기에만 수교국이 7개국이나 줄면서 대만의 수교국은 15개국으로 감소했다. 이외에 외국 항공사에게 대만을 ‘중화대북’이라는 용어로 사용할 것을 요구하는 압박 정책을 강화하고 있다. 이러한 중국의 압박은 대만인에게 중국에 대한 반발과 저항을 불러 일으키는 요인이 되고 있다.

홍콩문제로 2014년 보통선거 실시를 요구했던 우산운동과 2019년의 도주범송환협정 반대시위 등으로 인해 일국양제를 둘러싸고 충돌양상이 격화되면서 더욱 대만인에게 일국양제에 대한 부정적인 인식을 확산시키는 요인으로 작용했다. “오늘의 홍콩이 내일의 대만이다”는 구호는 일국양제에 대한 부정적인 인식을 고조시키고, 대만인의 반발을 격화시키는 요인이 되고 있다.

미·중 패권쟁탈 구도는 일국양제의 추진에 핵심적인 변수로 작용할 것이다. 미국과 중국의 국제사회에서의 초강대국 지위를 놓고 벌이는 경쟁은 남중국해 영토 분쟁, 쌍방의 무역 갈등, 대만의 위상과 관련하여 양보 없는 대결국면으로 전환하고 있다. 현재 국제사회의 최대 이슈인 코로나 바이러스 감염증(COVID 19)과의 전쟁에도 미중의 대결구도는 더욱 악화되는 양상이다. “중국과 모든 관계를 끊을 수 있다”는 트럼프 미국 대통령의 발언은 향후의 중·미관계의 심각성과 복잡함을 드러내고 있다. 이는 일국양제의 추진에 부정적으로 작용할 것이며, 비(非)일국양제 즉 대체모델에 대한 관심을 증폭시키는 요인으로 작용할 것이다.

양안의 미래는 일국양제가 될 것인가 아니면 제3의 대안이 나올 것인가, 한 국가의 미래를 전망하기는 쉽지 않다. 특히 분단과 통일을 놓고 경쟁하는 두 개의 실체가 엄연히 행위자 변수로 작용하고, 여기에 다원화되고 복잡화된 국제 정치가 환경변수로 작용하는 조건이라면 더욱 예측하기 어렵다. 하지만 오히려 국제정치의 불확실성 때문에 일국양제와 대체 모델에 대한 관심과 연구는 지속될 것이다.

## 참고문헌

- 김용우(2004). “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구 - 대북통합정책에 주는 정책적 함의”. 『한국정책과학학회보』. 8. 3, pp. 2-22.
- 이권호(2003). “‘一個中國’과 ‘一邊一國’의 변증법”. 『사회과학연구』. 9. 2, pp. 228-254.
- 이찬수(2015). “하나의 중국은 가능한가 -일국양제(一國兩制) 정책의 폭력성, 형용사적 종교론, 그리고 세계시민주의적 대안”. 『종교교육학연구』. 49권. 0호, pp. 131-151.
- 전가람(2014). “국제사회 - 중국의 대대만 정책의 변화와 그 특징 - 개혁개방부터 16대까지의 양안관계를 중심으로”. 『국제지역연구』. 18권. 1호, pp. 561-589.
- David Mitrany, *The Functional Approach to World Organization*, International Affairs, Vol 24, Issue 3, Jul., 1948, pp. 350-363.
- Eric Rong-yang Huang, 「The Limitation of Neo-functionalism for Explaining Cross-Taiwan Strait Relations(1979-1996)」 [http://mail.knu.edu.tw/eryh/data/EU\\_972\\_English/10\\_NeoF&C-T.pdf](http://mail.knu.edu.tw/eryh/data/EU_972_English/10_NeoF&C-T.pdf) (2019년 4월 2일 검색)
- Shih, Cheng-feng(2015), “The concept, Theories, and Practices of Natural States” 『Taiwan International Law Quarterly』, vol. 11, no. 3, pp. 1-22.
- Lung-chu Chen, 『The U.S.-Taiwan-China Relationship in International Law and Policy』
- Bruce Gilley(2010). “Not so Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits US Security”, *Foreign Affairs*.  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2010-01-01/not-so-dire-straits> (2019년 4월 8일 검색)
- Ted Galen Carpenter(2016). “China Needs to Consider the 'Finland Option' for Taiwan”, *National Interest*, <https://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/china-needs-consider-the-finland-option-taiwan-15501> (2019년 4월 2일 검색)
- 張亞中(2013). “兩岸統合與和平發展”. 『遠東60週年白皮書』
- 張亞中(2009). “一中三憲：重讀鄧小平的“和平統一、一國兩制” <http://www.chinareviewnews.com> (2019년 4월 24일 검색)
- 王英津(2009). “關於一國兩制台灣模式的新構想”. 『台灣研究集刊』. No. 2.
- 王英津(2012). “一國兩區論與兩岸一國論 評價、比較與融合”. 『太平洋學報』. Vol. 20. No. 11.
- 李義虎(2012). “兩岸同屬一中-作為強共識和新共識”. 『北京大學學報(哲學社會科學版)』.
- 李義虎(2014). “作為新命題的‘一國兩制’台灣模式”. 『國際政治研究』.
- 施正鋒(2015). “中立國的概念、理論、以及實務”. 『台灣國際研究季刊』. 第11卷. 第3期, pp. 1-22.
- 許昌(2020). “一國兩制澳門實踐：特色、機理和前瞻”, 『一國兩制研究』. 第43期.
- 習近平出席慶祝香港回歸祖國20周年大會並發表重要講話, 新華社, 2017-07-01.  
[http://www.mod.gov.cn/big5/leaders/2017-07/01/content\\_4784427.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/leaders/2017-07/01/content_4784427.htm) (2020년 5월 1일 검색)
- 人民日報評論員：不忘“一國兩制”初心 切實維護基本法權威—紀念香港基本法頒布30周年, 2020年04月07日. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202004/acdfcb10d64642c6952b1c83988e5a02.shtml> (2020년 4월 9일 검색)
- 홍콩특별행정구 행정장관 웹사이트 <https://www.ceo.gov.hk/chi/index.html> (2019년 4월 16일 검색)
- 陳長文. “良制一國 習主席應有制度自信”, 中國時報, 2017. 01. 22.  
<https://www.chinatimes.com/opinion/20170122003270-262104?chdtv> (2019년 4월 16일 검색)

馬英九, “一中各表依据憲法 不是一中亂表”. 台灣蘋果日報. 2016/03/09  
[https://www.storm.mg/article/85547?srcid=73746f726d2e6d675f62366466363534396636333436366337\\_1559967877](https://www.storm.mg/article/85547?srcid=73746f726d2e6d675f62366466363534396636333436366337_1559967877) (2019년 3월 22일 검색)

王毅提憲法 逼蔡英文承認「一中」, 2016.02.27.  
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160227001204-260401?chdtv> (2019년 3월 22일 검색)

楊幼蘭, 不可能中的可能 台灣與芬蘭模式, 2016. 03. 17.  
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160317004955-260409> (2019년 4월 8일 검색)

呂秀蓮稱台灣要做“永久中立國”, 2014-07-28, 環球網,  
[http://www.hkcd.com/content/2014-07/28/content\\_861471.html](http://www.hkcd.com/content/2014-07/28/content_861471.html) (2019년 4월 8일 검색)

總統針對「兩岸和平協議」議題提出「十大保證」, 2011년 10월 24일,  
<https://www.president.gov.tw/NEWS/15976> (2019년 4월 8일 검색)