

www.eai.or.kr

EAI 스페셜리포트

대만 특집 시리즈 3

미중 경쟁과 대만문제: 한국의 시각

문흥호(한양대학교)

[대만 특집 시리즈] 3

미중 경쟁과 대만문제: 한국의 시각

문흥호(文興鎬)
한양대학교 교수



I. 문제 제기

대만문제의 생성과 변화는 미국 요인과 불가분의 관계다. 미국은 장제스(蔣介石) 국민당 정부의 대만 패퇴에서 대만해협 ‘양안’의 이념적 대립, 상생·공영의 현상 유지, 통일·독립을 둘러싼 갈등에 이르기까지 막강한 배후 역할을 해왔다. 이런 점에서 대만문제의 본질은 미국, 중국, 대만의 ‘애증의 삼각관계’이며 그들의 관계 변화를 주도한 것도 중국, 대만이 아닌 미국이다.

미국이 대중전략을 경쟁과 압박으로 전환하는 과정에서 대만문제의 부상은 지극히 당연한 것이다. 그 동안 미국은 하나의 중국 승인, 미중수교와 별개로 내심 대만을 ‘사실상의 주권국’으로 인정해왔다. 중국을 자극하지 않기 위해 ‘전략적 모호성’을 유지했을 뿐이다. 트럼프 집권 이후 미국의 대만정책은 더 이상 비정치·민간차원에 머물지 않고 국가의 주요 외교안보전략으로 전환되고 있다. 특히 바이든 행정부가 가치·이념·기술 동맹에 기반한 다자적 차원으로 대중 압박전선을 확대하면서 대만은 이미 미국이 ‘가장 신뢰하는 파트너의 일원’(one of America’s most reliable partners)이 되었다.

이처럼 미중 패권경쟁이 단순한 양자관계 차원을 벗어나면서 대만문제의 국제적 민감도와 파급 영향이 크게 증대되고 있다. 이는 대만문제가 아태지역의 역내 질서와 긴밀하게 연계되어 변화될 것임을 예고한다. 특히 대만문제의 기원과 변천 과정에 영향을 미쳐 왔고, 미국과 동맹관계를 유지하고 있는 한국, 일본은 미국 주도의 대만문제 재조정 과정에서 자유로울 수 없다.

이에 주목하여 본 글에서는 첫째, 대만문제를 국제사회의 주요 정치·안보·경제적 사안으로 확장시키고 있는 미국의 전략적 의도와 구체적인 정책 방향, 내재적인 한계 등을 분석하고자 한다. 이에 대한 객관적 검토는 우리가 고민하는 최적의 대응전략 수립의 선행 과제다. 둘째, 대만문제의 새로운 변화 과정에서 요구되는 한국의 전략적 선택과 한국-대만관계를 검토하고자 한다. 물론 대만문제의 부상이 미중 패권경쟁이라는 큰 흐름 속에서 촉발되었고 대립하는 미중 사이에서 한국의 선택지가 극히 제한적일 수밖에 없다는 점은 분석의 한계로 남는다.

II. 미국의 대만정책 전환과 한계

미국의 새로운 대만정책은 “중국이 대만문제를 평화적으로 해결할 것이라는 자기 희망적 기대를 하루빨리 버리고”¹⁾ 대만과의 관계에서 “미국 스스로 부가했던 규제를 과감히 제거”²⁾하는 것으로부터 출발한다. 이는 미국이 미중관계의 기초인 ‘3개 연합성명’(the three joint communiques)에 명시된 대만 관련 합의 사항을 자국의 입장에서 보다 탄력적으로 해석·적용할 것임을 의미한다.

실제로 미국은 이미 대만의 주권, 방위공약과 무기 판매, 외교적 접촉 등 민감한 사안을 재검토하는 동시에 대만과의 관계증진을 위한 법적 조치를 마련하고 있다. 예를 들어 ‘타이페이법’(TAIPEI Act: Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act)을 통해 대만의 국제무대 진출을 다각적으로 지원하는 한편 대만에 대한 무기판매의 점진적 축소를 명시한 1982년의 ‘8.17 연합성명’, 레이건 대통령의 메모, 숄츠(George Shultz) 국무장관과 이글버거(Lawrence Eagleburger) 부장관이 릴리(James Lilly) 대만주재 대표에게 보낸 두 개의 전문까지 공개하면서 중국의 약속 불이행, 의도적인 사실 왜곡(a habit of distorting)을 비난하고 있다.³⁾

미국의 이러한 조치는 자신들이 대만정책을 수정할 수밖에 없는 요인을 중국이 제공하고 있다는 점을 강조함으로써 정책전환을 정당화하려는 것이다. 특히 미국은 1972년 2월의 ‘상해공동성명’과 1979년 1월 1일의 ‘수교 성명’에서 명시한 “미중 수교가 양국 국민의 이익 증진뿐만 아니라 아시아와 세계의 평화증진에 기여할 것임을 확신한다”⁴⁾는 합의가 중국에 의해 크게 훼손되었다고 판단한다. 따라서 미국은 3개 연합성명보다는 “대만에 대한 방어용 무기(arms of defensive character) 제공”, “대만의 안보, 사회, 경제 제도를 위협에 빠뜨리는 모든 형태의 위협에 대처할 수 있는 능력 유지”⁵⁾ 필요성을 명시한 ‘대만관계법’(Taiwan Relations Act)을 토대로 새로운 정책을 추진하고 있다.

이처럼 미국은 대만문제를 장기간 방치했다는 자성과 함께 향후 대만과의 관계를 미중관계의 ‘일부분’(subset)이 아닌 독립적인 관계로 발전시켜 나간다는 점을 분명히 하고 있다. 그러나 미국의 이러한 정책이

1) Stilwell, David R. 2020. “The United States, Taiwan, and the World: Partners for Peace and Prosperity.” U.S. Department of State (The Heritage Foundation Remarks). (August 31).

2) Pompeo, Michael R. 2021. “Lifting Self-Imposed Restrictions on the U.S.-Taiwan Relationship.” U.S. Department of State (Press Statement). (January 9).

3) 최근 비밀 해제된 레이건 대통령의 메모(1982.8)는 “대만에 대한 미국의 무기 판매 축소는 ‘양안의 문제를 평화적으로 해결할 것’이라는 중국의 거듭된 약속 이행과 확고히 결부되어 있으며(conditioned absolutely upon the continued commitment of China to the peaceful solution of Taiwan-PRC differences), 따라서 대만에 제공할 ‘무기의 질과 양’(the quality and quantity of arms)은 전적으로 대만에 대한 중국의 위협 여부에 달려 있다”는 점을 명시하고 있다.

American Institute in Taiwan. 1982. “Declassified Cables: Taiwan Arms Sales & Six Assurances (1982).” American Institute in Taiwan.

4) American Institute in Taiwan. 1972. “U.S.-PRC Joint Communiqué (1972); Joint Communiqué of the United States of America and the People’s Republic of China (Normalization Communiqué, 1979).” American Institute in Taiwan.

5) American Institute in Taiwan. 1979. “Taiwan Relations Act, Section 2: 5~6.” American Institute in Taiwan.

소기의 성과를 얻을 수 있을지, 지속해서 추진동력을 유지할 수 있을지 아직은 미지수다. 특히 미국이 과연 하나의 중국 원칙을 넘어서는 관계변화를 강행할 수 있을지는 가장 큰 의문이다. 하나의 중국 원칙은 중국의 약속 불이행을 이유로 미국이 일방적으로 폐기하기 어려운 50년 전의 유엔 결의사항이다. 또한, 국제사회에서 하나의 중국원칙이 기본적으로 유지되는 한 미국의 대만정책 전환과 대만의 국제적 지위 격상, 외교영역 확장은 한계에 직면할 수밖에 없다. 일례로 대만의 국제기구 진출 확대 여부를 가늠하는 시험대로 주목받았던 2021년 5월 세계 보건총회(WHA)에서도 대만의 옵서버 자격 참가가 무산되었다.⁶⁾ 대만이 코로나 19 방역의 가장 모범적인 국가로 인정받는 상황에서 대표적인 비정치적 국제조직인 세계보건총회(WHA: World Health Assembly)에서 조차 참가 자격을 얻지 못하는 현실은 미국의 전폭적인 지원에도 불구하고 대만의 공적 외교활동(international space) 확장이 결코 용이하지 않다는 점을 잘 보여준다.

III. 한국의 전략적 선택

2021년 5월 21일 한미정상 기자회견에서 대만문제 관련 질문을 받은 문재인 대통령에게 바이든 대통령이 ‘행운을 빈다’라고 말한 장면은 대만문제에 대한 한국의 난처한 입장을 상징적으로 보여준다. 한국이 미중 패권경쟁의 핵심 사안인 대만문제에서 최적의 대응 방안을 찾기는 쉽지 않다. 당시 문 대통령이 언급한 양안관계의 특수성, 대만해협의 평화·안정 등에 대한 객관적 검토를 통해 전략적 선택을 모색할 수밖에 없다.

1. 양안관계의 특수성에 대한 객관적 검토

양안관계의 특수성은 대만이 중국의 불가분한 일부분이라는 하나의 중국 원칙에도 불구하고 사실상 다른 하나의 중국 혹은 하나의 대만이 존재한다는 것이다. 이는 국제사회의 보편적 원칙과 현실의 불일치 현상이자 대만의 주권, 통일, 독립을 둘러싼 갈등의 원천이다. 양안관계의 또 다른 특성은 중국과 대만이 체제·이념적 장벽을 우회하면서 원-원의 경계를 부단히 확장해 왔다는 점이다. 예를 들어 하나의 중국을 인정하되 그 표기는 각각 다르게 한다는 점에 합의한 ‘92 공식’(1992 consensus)⁷⁾은 양안의 경제교류, 인적 교류를 거의 하나의 국가 차원으로 확대한 원동력이었다.

그러나 대만의 고유한 정체성과 독립을 지향하는 민진당(DPP)은 이를 매우 부정적으로 인식하고 있다. 특히 2016년 집권한 차이잉원(蔡英文) 현 대만 총통은 중국의 계속된 압력에도 불구하고 지금까지 ‘92 공식’에 대한 언급조차 하지 않고 있다. 자신들을 중국인이 아닌 대만인(Taiwanese)으로 인식하는 ‘독립주의자’(臺獨)들

6) 國際組織司. (2021).

“台灣未獲邀出席第74屆「世界衛生大會」線上會議，外交部長吳釗燮及衛生福利部長陳時中共同表達我國嚴正不滿立場” 中華民國外交部 版權所有. (May 24).

7) ‘92 공식’의 핵심은 ‘一個中國，各自表述’(一中各表)에 대한 중국과 대만의 기본적 합의다. 이는 ‘하나의 중국’을 인정하는 전제하에 중국은 ‘중화인민공화국’으로 표기하고 대만은 ‘중화민국’으로 표기하는 것을 상호 인정하는 것이다.

의 입장에서 대만문제의 근본 해결은 대만이 온전한 주권국으로 독립하는 것뿐이다. 더욱이 최근 미국이 대만과 중국을 자유민주체제와 공산독재체제로 구분하고 대만의 주권문제를 재론하려는 입장을 보이면서⁸⁾ 양안 갈등이 더욱 심화하고 있다.

그동안 한국은 양안의 체제·이념적 대립과 통일·독립을 둘러싼 갈등에 관여할 의지와 능력이 전무했다. 그러나 미국 요인이 개재되면 문제는 달라진다. 일단 미국이 양안관계에 개입을 확대하고 어떠한 형태로든 동참을 요구한다면 한국의 입장도 점점 어려워질 것이다. 이런 상황에서 선부른 입장 표명이나 전략적 선택에 앞서 현 단계 양안관계의 객관적 진단이 이루어져야 한다. 예를 들어 대만독립은 실현 가능한가? 양안 경제교류가 단절된 상황에서도 대만의 경제성장은 지속 가능한가? 미국은 대만의 주권 회복과 국제사회 복귀를 위해 끝까지 헌신할 의지와 능력이 있는가? 유감스럽게도 이들 의문에 대한 필자의 소견은 모두가 불가능하거나 부정적이라는 것이다. 이러한 점을 냉철하게 검토하면 한국의 전략적 선택의 가능 범위가 자연스럽게 도출된다.

2. 대만해협 평화·안정의 최우선적 고려

한국이 고려해야 할 또 하나의 문제는 미·중의 무력시위가 결국 대만해협의 무력충돌로 이어질 것인가에 관한 것이다. 중국은 교정 불가능한 독립주의자로 인식하는 차이잉원 집권 이후 대만에 대한 무력시위를 늘려왔다. 특히 홍콩 사태가 대만의 반중 정서로 확산하고 미국 등 외부세력의 개입 기미가 보이자 공군, 해군, 해병대 전력을 전진 배치하고 무력사용 가능성까지 거론했다. 그러나 현 단계 중국의 무력시위는 대만의 이탈 조짐과 미국의 방조에 대한 경고 수준이다. 대만문제 해결은 창당 100년을 맞은 중국공산당엔 ‘혁명의 완결’을 의미한다. 특히 헌법의 연임제한 규정까지 폐지하면서 권력 강화에 집착하는 시진핑의 입장에서 대만문제는 결코 양보할 수 없는 민족과제다. 따라서 적어도 대만을 사수하겠다는 단호한 결기를 보여줘야 하지만 그 이상은 부담스러울 것이다. 미국과의 군사력 대비는 차치하더라도 홍콩 사태, 코로나 19 이후 중국에 대한 국제여론은 악화일로에 있고 국내 사정도 마냥 좋지않은 않다. 2022년 동계올림픽의 성공적 개최에 대한 시진핑의 열망도 높다. 권좌에 계속 머물고 싶은 그에게 극단적인 무력사용은 너무 위험한 도박이다.

물론 중국의 자제력은 대만의 이탈 조짐과 미국의 방조 수준에 따라 달라질 수밖에 없다. 우선 대만인들의 자주독립 의지와 그의 실현 가능성은 별개다. 산전수전 다 겪은 그들로서는 중국에 대한 과도한 자극이 초래할 위험을 잘 알고 있다. 마잉주(馬英九) 전 총통이 표방한 삼불정책, 즉 불통(不統), 불독(不獨), 불무(不武) 중에서 대만해협의 평화유지를 의미하는 불무는 여전히 대만인들의 지상과제다. 이를 가볍게 여길 대만의 정치 지도자는 아무도 없다. 이처럼 중국과 대만은 무력 충돌의 부정적 결과를 명확히 인식하고 있으며 이는 자제와

8) 즉 미국은 자신들이 견지해 온 ‘하나의 중국 정책’(one-China policy)과 중국의 ‘하나의 중국 원칙’(One China principle)을 구분한다. 즉 중국이 하나의 중국원칙을 통해 대만에 대한 주권을 주장하는 반면 미국은 대만의 주권 문제에 대해 명확한 입장을 취하지 않았다는 점을 강조한다. 이는 미국이 의도적으로 대만의 주권에 대한 중국의 주장을 그대로 수용하지 않을 것임을 암시하는 것이다.

냉정함을 유지시켜주는 내적 요인이다.

한편 미국의 전략목표는 대만의 독립이 아니라 중국의 패권 도전을 견제하는 것이다. 따라서 대만의 독립 분위기를 부추겨 필요 이상으로 중국을 자극할 이유도 없고 대만해협의 미중 무력 충돌 시 미국이 초기 제압할 가능성도 예전 같지 않다. 또한 미국의 의지와 무관하게 무력충돌을 예방하기 위한 중국과 대만의 위기관리 기제가 아직은 작동 중이다. 이런 상황에서 우리가 대내외정책을 통틀어 한반도의 평화·안정을 최우선으로 고려하는 것처럼 대만해협의 평화·안정에 대한 유불리를 전략적 선택의 주요 기준으로 삼아야 한다. 주변 분위기에 휩싸여 대만해협의 무력 충돌 가능성을 과장하거나 우리의 개입 여력을 과신해서도 안 된다. 더욱이 한국전쟁 이후 대만해협과 한반도의 안보 상황은 미국, 중국 요인과 결부되어 민감하게 상호작용하는 불가분의 관계다. 대만해협의 무력 충돌이 적어도 우리에게 바다 건너의 불이 아닌 이유다.

IV. 맺는 말

미중 패권경쟁과 대만해협의 무력시위에 세계의 이목이 집중되면서 정작 양안관계의 고유한 특성과 현실이 과소 평가되고 있다. 양안관계에는 타협불가의 정치안보 사안만 있는 것이 아니다. 인적교류가 거의 단절된 코로나 19 상황에서도 양안교역은 큰 폭으로 증가했다. 수십만의 대만인들이 중국 출신 배우자와 가정을 이루고 있으며 그의 몇 배에 달하는 사람들이 중국에서 경제활동을 하고 있다. 또한, 대다수의 대만인은 여전히 통일도, 독립도 아닌 평화로운 현상 유지를 원한다. 궁극적으로 독립을 원치 않는 것이 아니라 현실의 장벽을 냉철하게 직시하는 것이다. 홍콩의 좌절을 바라보며 일국양제(一國兩制)의 허구를 확인했지만 그렇다고 대만의 미래를 무조건 미국에만 맡길 수 없다는 냉철한 목소리도 커지고 있다. 갑작스러운 코로나 19 재확산으로 인해 방역 모범국을 자랑하던 차이 총통의 지지율이 급락하고 야당인 국민당은 중국산 백신도입을 위한 ‘국공합작’을 주장하며 정치공세를 펴고 있다.

이러한 모든 상황은 하나이면서 둘이고, 둘이면서 하나인 복잡 미묘한 양안관계를 잘 보여준다. 어느 하나에만 주목하여 단정적으로 대응할 수 없는 구조다. 양안관계의 특성과 현실을 면밀히 검토하여 신중하게 대처해야 한다. 여기에는 기존 한국-대만관계의 증진을 위한 방안도 반드시 포함되어야 한다. 특히 중국을 지나치게 의식하여 우리 스스로 대만관계에 부가한 불필요한 규제가 있다면 이를 개선해야 한다. 물론 그 추진 과정은 국익의 극대화라는 공세적 접근보다 부적절한 관행의 시정, 정당한 권한의 회복이라는 실무적 차원에서 점진적으로 이루어져야 한다. ■

■ **저자: 문흥호(文興鎬)** _한양대학교 국제학대학원 중국학과 교수. 한양대학교에서 정치학 박사를 받고, 통일연구원 책임연구원, 오리건대학교 정치학과 방문 교수를 지냈다. 전공분야는 중국의 정치/외교/안보, 북중관계, 양안관계이다. 현대중국학회 회장 및 외교부·통일부·산업통상부 정책자문위원을 역임했으며, 최근에는 "동아시아의 공영(共榮) 네트워크 구축과 한반도 평화체제"를 주제로 한 중장기 연구과제를 진행하고 있다. 주요 저서로는 『대만문제와 양안관계』, 『중국의 대외전략과 한반도』, 『한국-대만 관계사 1949~2012』, 『동아시아 공동번영과 한반도 평화』 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 백진경** _EAI 연구실장

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 6월 22일

"[대만 특집 시리즈] 3 미중 경쟁과 대만문제: 한국의 시각" 979-11-6617-149-9 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr