

미중관계의 정상화와 대만

김중섭 (제주대학교 교수)

중국내전으로 1949년부터 대륙의 공산당정권과 대만의 국민당정권은 대치국면에 들어갔다. 미국은 처음에는 반공의 기치아래 대만을 지지했지만 소련을 억제하기 위해 1972년에는 중국과 관계정상화 하였고 1979년에 중국과 수교하였다. 미중 간 관계정상화의 과정에서 대만문제는 항상 제일 큰 장애요인이 되었다.

대만문제의 핵심은 중국이 견지하는 “하나의 중국” 원칙과 미국이 강조하는 “대만의 안전” 간의 충돌이라고 할 수 있다. 미국은 “하나의 중국” 원칙을 수용하여 대만과 단교하였지만, 「대만관계법」 등의 조치를 통하여 대만에게 일정한 안전보장을 제공하였다.

미-중 수교의 결과로 대만은 외교적으로 고립된 비정상국가로 전락하였고 내부적으로는 통치 정당성 상실에 따른 민주화와 또 그에 따른 정체성의 변화 등의 영향이 있었다.

한반도 주변상황과 미국의 전략구도 등을 볼 때 미국과 북한의 관계정상화가 이루어져도 한국에 대한 영향은 대만처럼 크지 않을 것이다. 다만 북-미 관계정상화 논의에서 한국이 제외되지 않도록 하는 것이 중요한 과제이다.

목 차

1. 대만문제의 형성
2. 미-중 관계정상화
3. 미-중 수교
4. 미-중 수교와 대만의 국제적 지위 및 안전
 - 가. 1972년 상하이 공동선언
 - 나. 1979년 수교공동선언
 - 다. 대만관계법
 - 라. 1982년 817공동선언
5. 대만의 대응과 영향
 - 가. 국민당 정부 외교활동의 한계
 - 나. 대만에 미친 영향
6. 결론과 시사점

1. 대만문제의 형성

- 1949년 국공내전에서 국민당의 패색이 짙어지자 미국은 국민당 정부를 포기할 준비가 되어 있었음.
 - 1949년 10월 중화인민공화국 정부가 수립되자 미국 내에서 새 공산당 정부와 대만으로 간 국민당정부 간의 선택 문제를 두고 격렬한 논쟁.
 - 반공성향의 국회의원과 군부는 대만의 전략적 중요성을 강조하며 대만이 공산당 손에 넘어 가는 것을 막아야 한다고 역설했고, 일각에서는 민심을 잃은 국민당을 축출하고 다른 친미정권을 수립하는 방안도 제시함.
 - 국무부는 공산당정부를 승인하자는 입장. 당시 미국의 가장 중요한 전략적 관심사항은 소련 공산세력의 확장을 막는 것인데 미 국무부는 중국공산당과 소련의 관계는 외부에서 생각하는 것처럼 긴밀하지 않은 것으로 판단하고, 모택동이 중국의 티토(Tito)가 될 것을 기대.
- 트루먼 대통령은 국무부의 의견을 받아들여 1950년 1월 5일 대만과 국민당 정권은 미국의 관심 밖이라는 성명을 발표하였고, 며칠 후인 1월 12일 애치슨 국무장관은 미국의 서태평양 방어선은 “알류산열도-일본-오키나와-필리핀”이라고 하여 대만을 배제시켰음(애치슨 라인).
 - 1950년 2월 14일 공산중국과 소련이 우호동맹조약을 체결하자 미 군부는 다시 대만의 중요성을 주장하고 국민당에 대한 군사지원을 요청함. 국무원 동아시아 차관보 러스크(Dean Rusk)도 공산주의 확산을 억제하는 데에 대만의 중요성을 강조하는 보고서를 5월 30일, 6월 17일 2차례 제출.
 - 이때 한국전쟁이 발발하여 트루먼은 즉시 제7함대의 대만해협 진입을 명령하고, 이는 대만에 대한 모든 침공을 막는 동시에 국민당군의 대륙공격도 억제하는 것이라고 밝혔음(대만해협 중립화).
- 한국전쟁에 중공군이 참전하자 맥아더는 국민당 군대를 이용하여 중국남부를 공격하자는 주장을 폈지만, 트루먼 행정부가 반대하여 결국 맥아더의 해임까지 이어짐. 미 행정부의 조심스러운 태도로 중국공산당과의 전면전은 피했지만 한국전쟁으로 중국과의 적대관계는 불가피하게 되었음.
 - 1952년 미 대선에서 공화당의 아이젠하워가 당선되고, 공산중국에 대한 여론도 악화되자 대만은 한국전쟁이 끝날 무렵부터 미국에 공동방위조약 체결을 건의했지만 계속 거절당함.

- 하지만 1954년부터 인도차이나반도 문제와 관련하여 국제협상장에서 미국과 중국 간의 마찰이 있었고, 중국이 대만의 통제 하에 있는 연안 도서를 폭격하자 미국은 대만과의 공동방위조약을 고려하기 시작함.
 - 1955년 1월 중국이 일부 연안 도서를 점령하게 되자 미 국회는 대통령에게 “필요시 무력으로 대만을 보호할 수 있는” 권한을 부여하였고 (대만해협결의안), 2월 미-중(중화민국) 공동방어조약이 국회에서 통과되었음.
 - 이로써 대만은 미국의 대 공산주의 방어선의 중요한 일원이 되었고, 또 미-중 관계가 변화하는 1970년대 이전까지 적어도 자유진영에서는 “중국”의 합법적인 대표로 인정받게 되었음.

2. 미-중 관계정상화

- 1960년대에 중-소간의 불화가 시작되었지만, 이때 중국은 급진적인 이데올로기를 따르고 있어, 자본주의국가를 적대시하여 미국과의 관계개선이 어려웠음. 미국도 유엔에서 “중화민국(대만)”의 “중국”대표권을 계속 지지함.
- 하지만 미국은 결코 중국정권의 붕괴나 중국과의 충돌을 원하지 않았음.
 - 1962년 중국은 “대약진” 등 실패한 급진정책으로 대규모 아사 사태가 발생하고 혼란이 가중되자, 장개석은 대륙수복의 좋은 시기라고 판단하여 군대를 집결하였지만 미국이 즉각 이를 억제하였음.
- 미국 내의 여론도 중국과 관계개선의 필요성을 주목하기 시작.
 - 1964년 3월 상원 외교위원회 위원장 윌리엄 풀브라이트(James William Fulbright)는 “구신화와 신현실(Old Myths and New Realities)”이라는 연설을 발표하여 미국 정가와 사회여론에 많은 영향을 줌. 연설의 취지는 미국의 중국정책(대만을 중국대표로 인정하는 것)은 낡은 신화에 입각한 것에 불과하고 이제 현실을 직시해야 한다는 것.
 - 하지만 1960년대 중반 미국의 관심은 베트남전쟁에 집중돼 있고, 중국은 국내의 문화대혁명으로 혼란스러운 상황이어서 양측 모두 관계개선을 추진할 여력이 없었음.
- 1969년 국경분쟁으로 중국과 소련은 전쟁 일보직전까지 갔고, 소련의 위협을 절실히 느낀 중국은 고립상태에서 벗어나기 위해 미국과의 관계개선을 추진하기 시작.

미국은 중국정권의 붕괴나 중국과의 충돌을 원치 않았으며 미국 내의 여론도 중국과의 관계개선의 필요성을 주목하기 시작

1972년 2월 28일

**미국의 닉슨 대통령은
중국을 방문하여
중국과 「상해공동선언」을
발표하여 미-중관계의
정상화는 모든 국가의
이익에 부합된다고
밝힘**

- 미국의 새로 출범한 닉슨 행정부도 우호적인 자세를 취함. 닉슨은 당선 이전인 1967년에 이미 「포린 어페어(Foreign Affairs)」지에 「베트남전 이후의 아세아」를 발표하여 “중국을 계속 고립시키는 것이 바람직하지 않다”라고 역설.
 - 닉슨 행정부 출범 후, 1970년 10월 국무부 동아시아-태평양 담당 차관이 국회에서 미국의 중국정책은 “현실을 인정하는 방향”으로 대폭 전환할 것이라고 증언함.
 - 1971년 2월 닉슨은 국정보고에서 처음으로 중국의 공식 국호인 “중화인민공화국”을 사용하였고, 같은 해 7월 키신저가 비밀리에 중국을 방문하여 양국 관계개선의 물꼬를 텃음. 키신저가 귀국 후, 닉슨 대통령은 중국 정부의 초청으로 이듬해 중국을 방문할 것이라고 공식발표하여 미-중 관계개선의 신호를 전 세계에 공지함.
- 이런 변화는 대만의 국제적 지위를 더욱 어렵게 만들었음. 직접적인 영향으로 1971년 유엔총회에서 “중화인민공화국”의 “중국”대표권을 인정한다는 결의안이 통과되었음.
 - 1971년 유엔총회 때 미국의 공식입장은 “중국”의 유엔안보리 상임이사국 의석은 “중화인민공화국”이 계승하되, “중화민국”의 유엔회원자격은 유지되어야 한다는 것(이중대표권). 이런 입장은 국무장관과 대통령에 의해 여러 차례 천명되었지만 유엔총회 개최기간 키신저가 다시 중국을 방문하여 전체 분위기는 대만에 불리한 방향으로 돌아감. 총회에서 “중국”대표권 결의안이 통과될 것이 확실시되자 대만은 유엔 탈퇴를 선언함.
- 1972년 2월 28일 미국의 닉슨 대통령은 중국을 방문하여 중국과 「상해 공동선언」을 발표하여 미-중관계의 정상화는 모든 국가의 이익에 부합된다고 밝힘.
 - 1973년 2월 중국과 미국은 서로 연락사무소의 설치에 합의하여 5월부터 실제 운영을 시작함. 중국의 주 워싱턴 연락사무소에는 중국의 국기가 게양되고 직원도 외교관 대우를 받게 되는 등 양국 관계는 준 외교관계로 격상됨.

3. 미-중 수교

- 닉슨은 자신의 제2임기 내에 중국과 수교할 수 있기를 희망했지만 양측은 대만문제에 대해 여전히 이견을 좁히지 못하고, 1974년 키신저는 등소평과 만나는 자리에서 “미국은 하나의 중국 문제를 잘 해결할 수 있는 방안을 모색하고 있지만, 아직 생각해 내지 못했다”고 토로. 중국이 지속적으로 요구하는 미군철수 문제에 대해 미국은 중국이 먼저 “대만문제의 평화적 해결”을 약속해야 가능하다 하여 합의점을 찾지 못함.
 - 결국 닉슨은 워터게이트 사건으로 사임하여(1974) 임기 내 수교 계획은 무산되었음. 후임자 포드는 1975년 월남 공산화, 1976년 대선 등의 문제로 중국과의 수교를 추진할 수 없었고, 중국 내부도 사인방과 등소평의 정치투쟁, 주은래, 모택동의 사망 등으로 국내정세가 불안하여 수교에는 진전이 없었음.
- 1977년 카터 행정부가 출범한 후 소련이 다시 확장세를 보였음. (1978년 베트남과 동맹조약을 체결하여 캄란베이 군사기지 사용권을 획득, 아프칸 침공 등). 따라서 카터는 중국과의 수교를 하나의 전략목표로 설정하고 추진하였음.
 - 중국에서는 1978년 등소평이 다시 복권되어 실권을 장악한 후 역시 소련의 확장에 불안을 느끼고, 특히 베트남과의 관계가 악화되면서 미국에 대해 보다 온화한 입장을 취함.
 - 결국 미국은 중국이 제시한 수교 3원칙인 미-대만 동맹조약폐기, 철군, 대만과의 단교를 수용하였고, 중국은 미국의 대만문제의 평화적 해결에 대한 관심표명을 받아들이는 선에서 타협함. 미중 양측은 1978년 12월 26일 「수교공동선언」을 발표하였고 미국은 1979년 1월 1일부터 “중화인민공화국”을 “중국”의 합법적인 정부로 승인하고, “중화민국(대만)”과의 모든 공식 외교관계를 중단한다고 발표함.
 - 하지만 카터정부는 수교과정에서 국회의 양해를 전혀 구하지 않고 “날치기”식으로 수교를 발표하여 국회의 강력한 반발에 직면함. 결국 대만문제에 관해 국회는 행정부가 제시한 안을 거부하고 별도로 「대만관계법」을 통과했음.
- 1980년 레이건 대통령이 대선 선거운동기간에 자신이 당선되면 다시 대만과 외교관계를 회복하겠다는 친 대만 발언을 해서 중국을 불안하게 했지만 당선 후 중국과의 관계는 후퇴되지 않았고, 오히려 1982년 대 대만 무기판매를 점차 감소하겠다는 「817공동선언」을 발표하였음.

미중 양측은

1978년 12월 26일

「수교공동선언」을
발표하였고, 미국은

1979년 1월 1일부터

“중화인민공화국”을

“중국”의 합법적인

정부로 승인하고,

“중화민국(대만)”과의

모든 공식 외교관계를

중단한다고 발표함

**미국과 중국의
수교과정에서 가장
큰 장애물이 바로
“대만문제”이고 “대만
문제”는 근본적으로
미-중 양측이 대만의
현재, 미래의 법적
지위 및 안전에 대한
의견대립에서 비롯**

4. 미-중 수교와 대만의 국제적 지위 및 안전

- 미국과 중국의 수교과정에서 가장 큰 장애물이 바로 “대만문제”이고 “대만문제”는 근본적으로 미-중 양측이 대만의 현재, 미래의 법적 지위 및 안전에 대한 의견대립에서 비롯된 것임.
- 미국은 처음에 “이중승인”방안을 시도했었지만 중국은 대만문제에 관해서는 한 치의 양보도 없었기 때문에 미국이 중국과 수교하기 위해 대만과의 관계를 정리해야 했는데 그 절충의 결과가 3개의 공동선언 및 「대만관계법」임.

가. 1972년 상하이 공동선언

- 1972년 「상하이 공동선언」은 중국과 미국이 당시의 국제정세에 대해 각자의 입장을 표명하고 이를 나열한 형식의 문건이었음. 그 중 향후 대만문제의 해결에 관한 부분은 다음과 같음.
 - 중국은 다음과 같이 성명한다:
대만은 중국의 일부분이고 대만을 해방하는 것은 중국의 내정이며 외국은 간섭할 권리가 없다. 미국의 군대와 군사시설은 대만에서 철수해야 한다. 중국정부는 ‘하나의 중국, 하나의 대만’, ‘하나의 중국, 두 개의 정부’, ‘두 개의 중국’, ‘대만독립’을 추구하거나 ‘대만지위 미정’을 고취하는 행동을 단호히 반대한다.
 - 미국은 다음과 같이 성명한다:
미국은 대만해협 양안에 있는 모든 중국인(Chinese)이 중국은 하나뿐이고, 대만은 중국의 일부분이라고 주장하는 것을 인지(acknowledge)한다. 미국정부는 이 입장에 대해 이의를 제기(challenge)하지 않는다. 미국정부는 중국인에 의한 대만문제의 평화적 해결이 자신의 관심사안(interest)임을 재확인한다. 이런 전망에 유의하면서, 미국은 대만에서 미국군대와 군사시설을 철수하는 것이 최종목표임을 확인한다. 이 기간 동안, 이 지역 긴장국면 완화에 따라 대만에 있는 군대와 군사시설을 점차 철수할 것이다.
- 공동선언의 내용을 살펴보면 적어도 미국은 대만에 대한 입장에 관해서는 상당히 모호한 표현을 사용함.
 - 중국식 ‘하나의 중국’ 논리에 반대하는 사람들은 여기서 미국은 ‘하나의 중국’ 혹은 대만문제에 대해 중국의 주장을 “인지”했을 뿐, 이

문제에 대한 미국의 입장을 밝히지 않았다고 주장함. 그리고 설사 미국은 여기서 ‘하나의 중국’을 반대하지 않았다고 하더라도 미국이 인지한 ‘하나의 중국’은 “대만해협 양안의 모든 중국인이 동의했다”는 전제를 두고 있음.

나. 1979년 수교공동선언

- 1979년 미국은 중국과 공식 외교관계를 수립하고 대만과 단교하였음. 공식 수교된 만큼 미국의 대만문제에 관한 입장도 한층 더 중국을 고려하여 명확해짐.
- 1979년 수교 공동성명 내용 중 대만문제와 관련된 부분은 다음과 같음.
 - 미국은 중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부임을 승인(recognize)한다.
 - 미국정부는 중국의 입장, 즉 중국은 하나뿐이고 대만은 중국의 일부 분이라는 것을 인지(acknowledge)한다.
- 이 수교 공동성명은 매우 짧고 간략하여 대만문제의 해결방식에 대한 더 많은 언급은 없었고, “1972년 「상하이 공동선언」에서 양측이 합의한 내용을 재확인한다”라고만 서술.
 - 상하이 공동선언의 중국어판에는 acknowledge를 “인지한다(認識到)”로 표현하였지만 수교공동성명의 중국어판은 acknowledge를 recognize와 같이 “승인(承認)”으로 표기. 미국은 이에 대해 이의를 제기하지 않았음. 이것은 또한 미국의 전략적 모호성 정책으로 볼 수 있음. 즉, 미국의 필요에 따라 acknowledge는 ‘인지’가 될 수도 있고 ‘승인’이 될 수도 있는 해석의 여지를 남겼음.

다. 대만관계법

- 미-중 수교이후 미국 국회는 곧바로 대만관계법(Taiwan Relations Act)을 제정, 통과하였음.
- 「상하이 공동선언」 및 「수교 공동선언」중의 대만문제에 대한 간략한 언급에 비해 「대만관계법」에는 대만문제의 평화적 해결에 대한 미국의 관심, 미국의 대만보호 의지, 대만의 지위 등에 대해서 훨씬 자세하게 기술하였음. 중요한 내용을 보면,
 - 미국이 중화인민공화국과 수교하기로 한 결정은 대만의 미래에 관해

1979년 미국은 중국과 공식 외교관계를 수립하고 대만과 단교하였는데, 미국 의회는 미-중 수교이후 곧바로 대만관계법(Taiwan Relations Act)을 제정, 통과시켰음

**대만관계법(Taiwan Relations Act)의
내용은 대만을 사실상
(de facto)의 독립적
정치실체로 인정하는
것으로 중국이 주장하는
“하나의 중국”원칙에
위배됨**

- 평화적으로 해결될 것이라는 기대에 기초를 두고 있다. (Sec.2.B.[2])
- 경제제재(boycott), 금수(embargo)를 포함한 비평화적인 방법으로 대만문제를 해결하려는 어떠한 시도도 서태평양 지역의 평화와 안정을 위협하는 행동으로 간주되고 이는 미국의 중대한 관심사항 grave concern)이다. (Sec.2.B.[3])
- 미국은 대만에게 방어용 무기를 제공한다. (Sec.2.B.[4])
- 무력이나 고압적인 방법으로 대만주민의 안전, 사회경제제도를 위협하는 행동에 대해(resist)할 수 있도록 미국의 능력을 유지한다. (Sec.2.B.[5])
- 미국법률에서 외국, 외국정부 혹은 유사한 실체를 언급할 때, 그 용어에 대만도 포함되고 그 법률은 대만에도 적용된다. (Sec.4.B.[1])
- 본 법률의 어떤 조항도 미국이 대만을 국제금융기구나 국제조직에서 배제하거나 축출하는 것을 찬성하는 것으로 해석할 수 없다. (SEC.4.D.)

- 이 법률의 내용을 보면 대만을 사실상(de facto)의 독립적 정치실체로 인정하는 것으로, 중국이 주장하는 “하나의 중국”원칙에 위배함. 미국이 중국의 ‘하나의 중국’ 입장을 인지한다고 하는 동시에 대만을 사실상의 정치실체로 인정하고 안전보장을 제공함으로써 미국의 모호성 정책은 한층 강화되었음.

라. 1982년 817공동선언

- 「대만관계법」에 대한 중국의 반발을 무마하기 위해 미국과 중국은 1982년 「817공동선언」을 발표함. 이 공동선언문에서 미국은 “대만에 대한 장기적인 무기판매 계획이 없고, 대만에 대한 무기판매는 질적으로든 양적으로든 중-미 수교이후의 수준을 초과하지 않을 것이며, 앞으로 대만에 대한 무기판매를 점차 감축할 것”을 약속하였음.
- 9항밖에 안 되는 짧은 선언문에서 미국은 「수교 공동선언」에 있는 “중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부임을 승인한다”를 다시 한 번 천명함. 그리고 제5항에는 “미국은 중국과의 관계를 매우 중시하고, 중국의 주권과 영토를 침범할 의도가 없고, 중국의 내정을 간섭할 의도가 없으며 ‘두 개의 중국’ 혹은 ‘하나의 중국, 하나의 대만’ 정책을 추구할 의도가 없다(no intention of pursuing)”는 것을 재천명함.

- 미국은 그 후로도 “두 개의 중국”, 혹은 대만독립과 관련된 문제에 대해서 계속 “추구할 의도가 없다”는 표현으로 일관하다가 1995~1996년 대만해협 위기이후 “지지하지 않음”으로 바뀌었고, 조지 W. 부시 때는 “일방적인 현상변경”을 “반대”한다는 표현을 사용하게 되었음(2003년).

5. 대만의 대응과 영향

가. 국민당 정부 외교활동의 한계

- 국민당은 1940년대 대일항전 때부터 송자문(宋子文), 송미령(宋美齡) 남매를 중심으로 미국의 정계, 언론계, 종교계에 많은 인맥을 구축하여 국민당에 우호적인 여론을 조성하도록 로비활동을 펼쳐 왔음.
 - 중국대륙이 공산화 된 후에도 소위 “China Lobby”인 친 국민당 세력은 반공여론을 조성하고, 패망 직전인 국민당을 지지하게 하였음. 주요 인물은 국회의원 매카시(Joseph McCarthy), 쥬드(Walter Judd) 등이 있는데, 전자는 매카시즘 돌풍 때 중국공산당에 우호적인 중국연구 학자를 청문회에 출석시켜 조사했고, 후자는 “백만인 위원회(Committee of One Million)”를 조직하여 공산중국의 유엔가입을 저지했음.
 - 닉슨도 매카시, 쥬드와 같이 “China Lobby”의 중요멤버였고, 1960년 대선에서 닉슨이 공화당을 대표하여 케네디와 경쟁을 할 때 국민당은 화교를 동원하여 닉슨을 지지하도록 하였음.
- 하지만 이런 닉슨이 국제 현실을 직시하고 중국과 수교하려고 했다는 것은 국민당정부의 외교노력은 더 이상 소용이 없었다는 것을 의미함.
 - 1973년 연락사무소가 설치된 후 중국 주미 연락사무소 대표가 닉슨 대통령이나 국무장관과 만난 횟수는 외교관계가 있는 “중화민국”의 대사보다 많았음.
 - 1975년 장개석 사망 시 미국정부는 격이 낮은 농업부장관을 조문대표로 보내려다가 친 대만 국회의원의 항의로 부통령을 보냈음.
- 1976년 미국대선에서 민주당의 카터 대통령이 공화당의 포드를 누르고 당선되었고, 카터 행정부가 출범한 후 대통령을 비롯하여 부통령, 국무장관까지 수차례 대만 주미대사의 회견요청을 거부함.
 - 따라서 미-중 공식 수교 전에 미국은 이미 대만을 상당히 외면했고, 기존의 친 대만 세력은 미-중 관계정상화라는 큰 흐름을 바꿀 수 없었음.

**미-중 공식 수교 전에
미국은 이미 대만을
상당히 외면했고,
기존의 친 대만 세력은
미-중 관계정상화라는
큰 흐름을 바꿀 수
없었음**

미-중 수교가 대만에 미친 영향은 “국민당 통치 정당성의 상실, 대만의 민주화와 대만화”로 요약할 수 있음

- 하지만 친 대만 국회의원 및 로비단체의 협조로 대만은 미-중 수교 전에 미국 내 “중화민국” 정부 명의로 되어 있는 재산을 민간 명의로 전환하여 중국으로 넘어가는 것을 막을 수 있었고, Barry Goldwater 상원의원은 미-대만 공동방어조약 폐기는 위헌이라며 카터 대통령을 상대로 소송을 제기하였음(1978년 12월). 이 소송은 근 1년간 지속되어 카터 대통령을 곤혹스럽게 만들었고, 또 「대만관계법」의 제정에도 많은 영향을 주었음.

나. 대만에 미친 영향

○ 미-중 수교가 대만에 미친 영향은 “국민당 통치 정당성의 상실, 대만의 민주화와 대만화”로 요약할 수 있음.

1) “중국 대표성”의 상실과 국민당 통치의 위기

○ 대만으로 온 국민당 정부는 여전히 자신이 중국을 대표하는 합법적 정부라고 주장해 왔음. 이 주장을 뒷받침하기 위해 국가체제 및 정부 기구는 전 중국을 대표하는 모양새를 갖춰야 했음. 1947~1948년 중국대륙에서 선출된 국회의원 격인 “입법원”과 “국민대회”의 대표는 형식적으로나마 전 중국의 인민을 대표한다고 할 수 있음. 하지만 이 제1대 국회의원의 임기가 만료되어도 “공산 반란집단”이 대륙을 점령하고 있기 때문에 새 국회의원을 선출할 수 없으니, 전 중국의 대표성을 유지하려면 국토를 수복할 때까지 국회 재선거를 무기한 연기할 수밖에 없음. 따라서 대만 국회는 소위 “만년국회(萬年國會)”가 되어버렸고 국민당 독재의 상징이 되었음.

- 이런 체제는 불합리하고 비민주적이지만 1970년대까지는 나름 안정적으로 유지되었음. 그것이 가능한 이유는 물론 국민당 정부의 고압 통치도 있지만, “중화민국”이 아직 국제사회에서 “중국”의 대표로 인정받고 있는 동안 국민당의 통치논리는 대만민중에게 도저히 말이 안 되는 허황된 얘기가 아니고 상당한 설득력이 있었다는 것도 중요한 요인임.

○ 하지만 1971년 “중화민국”은 유엔에서의 중국대표권을 상실하였고, 1972년 미국의 닉슨 대통령이 중국을 방문하는 등 일련의 사건을 계기로 국민당정부가 중국의 합법적 대표라는 국제적 승인은 점차 사라짐. 그리고 미국과 중국이 공식 수교하면서 미국의 외교승인으로 미약하게나마 잔존한 “중국대표성”의 신화는 더 이상 유지되기 어렵

게 되었음.

2) 대만의 민주화와 “대만화”

- 이와 동시에 대만의 경제성장으로 중산층이 점차 두터워지고 시민사회도 날로 발전함에 따라 민주화에 대한 요구도 갈수록 강력해짐. 이처럼 국민당 통치논리의 정당성이 상실되고 사회의 민주화 요구는 증폭되어 1970년대 후반부터 각종 정치운동이 격렬하게 전개되기 시작했다.
- 그 당시 반대세력의 요구는 “대만인의 참정권 보장”, “국회 전면 재선거”, “헌법 체제 재검토” 등 온화한 주장부터 “새 헌법 제정, 신국가 건설” 등 급진적인 독립주장까지 다양하지만 이런 주장의 근거는 모두 “중국대표성”의 허구성으로 귀결될 수 있음.
- 장경국(蔣經國) 사망 후 대만출신의 이등휘(李登輝)가 정권을 장악하였고 그는 이런 요구를 전면 수용하여 위에서 주도하는 민주화의 길로 나아갔음. 리등휘의 임기 동안 대만은 총 6차례(1991, 1992, 1994, 1997, 1999, 2000) 개헌을 했는데 헌법 수정 내용을 보면, 그 궁극적인 목적은 대만지역 주민의 참정권 등 기본권의 실현, 즉 “민주화”이지만, 이와 동시에 “중화민국”의 주권 범위를 “자유지역”인 대만으로 국한시켜 결국은 “중화민국의 대만화”의 결과를 가져왔음.
- 헌법적인 대만화 외에 이등휘와 그의 후임자 진수편(陳水扁)은 사회문화, 언어, 역사교육 등 분야에서 대만화 정책을 추진하여 대만주민의 정체성은 점차 “중국인”에서 “대만인”으로 변하게 됨.

6. 결론과 시사점

- 이상에서 본 것처럼 미국은 대 소련 전략의 필요성과 국제현실에 대한 인정 등의 이유로 대만과 단교하고 중국과 수교하였음. 이 과정에서 대만은 대세를 역전시킬 방법이 없었고 냉엄한 국제현실을 받아들여야 했음. 하지만 미국의 「대만관계법」으로 어느 정도 안전이 보장된 셈이고 눈부신 경제성장으로 국제사회에서 자신의 위치를 확보하였음.
- 냉전시대부터 대만과 한국은 전략적 지위, 경제발전 및 민주화의 진전 등 여러 면에서 비슷하여 늘 비교의 대상이었음. 미-중 관계정상화의 과정 및 대만에 미친 영향을 비교해 보면, 북-미 관계정상화의

**대만의 경제성장으로
중산층이 점차
두터워지고 시민사회도
날로 발전함에 따라
민주화에 대한 요구도
갈수록 강력해짐.
이처럼 국민당
통치논리의 정당성이
상실되고 사회의
민주화 요구는 증폭되어
1970년대 후반부터
각종 정치운동이
격렬하게 전개되기
시작했음**

**미-중-대만 삼각관계와
남-북-미국 삼각관계를
살펴보면 상당히
달라져 설사
북-미 관계정상화가
실현되더라도
한-미 관계의 후퇴나
한국의 국제적 위상에
영향을 주는 결과는
없을 것임**

가능성과 한국에 대한 영향 등의 문제에 관해 몇 가지 시사점을 정리해 볼 수 있음.

- 1) 미-중 관계정상화 과정을 보면 이것은 주로 미국의 “소련 억제”라는 전략적 필요에 의해서 추진되었음. 그것은 또 “중-소 분쟁”이라는 전제조건이 있기에 가능했음.
 - 현재로서 미국과 북한 사이에는 아직 그러한 전략적 요구가 없음. 비록 미국과 중국의 패권경쟁이 진행되고 있다고 하지만, 북한-중국 간의 갈등요소는 북-미의 협력으로 이어질 만큼 크지 않음.
 - 따라서 미국이 북한과 관계정상화를 추진할 경우, 그 목적은 전적으로 북한을 합리적인 대화상대, 책임 있는 국제사회의 일원으로 변화시키려는 것임.
 - 이런 경우 미국은 중국과 수교할 때에 비해 더 원칙과 이익을 고수할 것으로 예상됨. 미-중 수교 당시 미국은 중국의 단교, 철군 요구를 전적으로 수용했음. 북-미 관계정상화 과정에서 북한도 미군철수 등 문제를 제기할 가능성은 있지만, 미국이 이를 수용할 가능성은 적어 보임.
 - 물론 미-중 사이의 경쟁이 심화될 경우 미국이 전략적 목적으로 북한과 관계개선을 추진할 가능성은 배제할 수 없음. 다만 최근의 정세로 볼 때 단시일 내에 이런 가능성은 희박함.
- 2) 미-중-대만 삼각관계와 남-북-미국 삼각관계를 살펴보면 상당히 다르다는 것을 알 수 있음.
 - 우선, 미-중 관계정상화 당시 중국과 대만은 “중국대표”라는 정통성의 싸움이 있었지만 현재 남북한은 동시에 유엔에 가입되어 있고, 많은 국가와 동시에 수교하고 있음.
 - 다음으로, 과거의 대만과 현재의 한국은 국제적 위상이나 미국에 대한 중요성 등 여러 측면에서 상당한 차이가 있고 반대로 미국에게 중국과 북한의 전략적 가치도 큰 차이가 있음.
 - 따라서 설사 북-미 관계정상화가 실현되더라도 한-미 관계의 후퇴나 한국의 국제적 위상에 영향을 주는 결과는 없을 것임.
- 3) 오히려 미-중 수교후의 대만은 한-중 수교후의 북한과 많이 비교됨.
 - 1990년대 중반이후 동아시아의 중국-대만-미국과 중국-북한-미국 두 개의 삼각관계가 흥미로운 비교대상으로 대두됨.
 - 북한과 대만은 모두 외교적으로 고립된 상태에 빠졌고, 활로를 찾는

- 과정에서 각각 “핵 개발”과 “분리 독립”이라는 수단으로 자신을 위협하는 미국과 중국을 도발함. 미국과 중국은 상대방과의 정면충돌 우려 때문에 북한과 대만을 직접 응징하지 못함.
- 이런 의미에서 중국-대만-미국 및 중국-북한-미국 간의 전략적 역학관계는 아직 1950~60년대의 냉전시대와 유사함.
 - 즉, 비록 미국은 중국과 수교하고 대만과 단교하였지만 미-중-대만 간의 역학관계는 변하지 않았음.
 - 마찬가지로 북한과 미국이 관계정상화 하더라도 북-중 관계의 후퇴를 기대하기 어려움.
- 4) 미-중 수교로 인해 대만은 국제사회에서 국가로 인정받지 못하는 비정상국가로 전락함. 그것이 대만의 민주화와 더불어 민족주의를 고취시키는 결과를 초래했고 대만인의 정체성에 큰 영향을 주었음.
- 남북한의 민족주의는 모두 통일된 한반도를 상상의 대상으로 삼고 있고, 비록 국제사회에서 두 개의 “국가(nation)”로 인정받고 있지만 그것은 아직 남북한의 민족정체성에 영향을 주지 않았음.
 - 북한과 미국의 관계정상화가 실현되더라도 남이든 북이든 한국인의 정체성에 큰 영향은 없을 것으로 전망됨.
 - 다만, 남북 모두 궁극적으로 통일을 지향하더라도 현실상 북이 남에 의해 흡수되는 통일의 가능성이 가장 크다면 북한은 최대한 이를 지연하려고 할 것임.
- 미-중 관계정상화와 달리 북-미 관계정상화는 남쪽과의 단교라든가 미군철수 등 문제를 제기할 가능성은 희박함. 하지만 오히려 이 때문에 북-미 관계정상화는 남한과 무관하게 진행될 수도 있음.
- 따라서 북-미 관계정상화 논의가 진행될 때 “관여”하고 한국의 이익을 반영하는 것이 한국외교의 중요과제임.

**미-중 수교후의 대만은
한-중 수교후의 북한과
많이 비교되며, 수교 이후
대만과 북한은
각각 “분리 독립”과
“핵 개발”이라는
수단으로 자신을
위협하는 중국과
미국을 도발함**

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

김석범 (제주평화연구원 인턴)



저자 약력

■ 김중섭

現, 제주대학교 통역대학원 한중과 부교수로 대만 정치대학 동
아연구소에서 법학 박사학위를 취득했음, 연구분야는 양안관계,
대만연구 등이며, 주요논문으로는 “미국의 대만정책에 대한 고
찰— 전략적 모호성에서 전략적 명확성까지,” “리덩훤과 중화
민국의 대만화— 헌법수정을 중심으로” 외 다수가 있음.



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760