

대만 정치민주화 과정의 평가와 전망

문흥호

1. 머리말

대만의 정치민주화, 정치체제개혁이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1990년대 이후의 일이다. 즉, 1988년 1월 장제스蔣介石, 장징궈蔣經國로 이어진 장씨 일가의 초법적 통치가 종식되고 총통직을 승계한 리덩후이李登輝를 중심으로 국민당 지도부의 대대적인 권력구조 개편이 이루어지면서 대만의 정치체제개혁 항배에 대한 대내외적 관심이 고조되었다. 다만 리덩후이 체제하에서 추진된 대만의 정치체제개혁은 그의 정치적 입지, 중국공산당 조직을 능가하는 레닌주의적 국민당 지배체제, 중국과 대만의 관계를 지칭하는 양안관계兩岸關係의 정치·경제적 불균형, 소위 대륙출신(外省人)과 대만출신(本省人)의 대립을 비롯한 대만사회의 구조적 갈등, 대만의 국제적 지위의 취약성 등으로 인해 많은 한계에 직면했다.

대만의 본격적인 정치개혁, 정치민주화는 2000년 5월 국민당 정부가 1949년 대만으로 패퇴한 이후 초유의 정권교체를 통해 등장한 천수이벤陳水扁의 민진당Democratic Progressive Party 정권 출범과 함께 시작되었다. 사실 대대로 대만에서 태어나 대륙과는 확연히 구별되는 대만정서에 기반을 둔 대만인

중심으로 구성된 민진당 정권의 출범은 1894년 청일전쟁 이후 일본의 식민지로 편입되면서 그들의 의사와는 전혀 관계없이 100여 년간의 우여곡절을 겪어 온 대만의 정치사에서 지극히 중요한 의미를 갖는다. 특히 궁극적으로 대만의 자주독립을 지향하는 민진당과 천수이볜의 정치적 배경 및 성향은 대만의 한 차원 높은 정치발전, 민주화를 추진할 수 있는 결정적인 계기가 되었다.

물론 1949년 이후 대만 정국을 초법적으로 지배해 온 국민당 정부의 퇴진과 진보적 성향의 민진당 정부 출범이 단기간 내에 대만의 정치과정을 고도의 민주화, 다원화 방향으로 변혁시키기는 현실적으로 어렵다. 더욱이 현재 대만은 대내 정치·경제·사회적인 측면에서 과도기적인 단계에 처해 있으며 중국과의 관계에 있어서 적어도 현 단계에서는 어느 것도 가능하지 않은 양안의 통일과 대만의 독립 사이에서 대립과 협력을 병행하고 있다. 뿐만 아니라 대만은 국제사회에서의 독자적인 지위, 즉 국제사회에서의 자주·독립적인 생존공간을 확보하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있으나, 중국정부는 '중국은 오직 하나이며 대만은 중국의 불가분한 일부'라는 하나의 중국원칙을 양안관계를 규정하는 절대불변의 철칙으로 고수하고 있다. 따라서 중국의 입장에서 국제사회에서의 생존공간 운운하는 대만정부의 행태는 대만의 독립을 도모하는 반민족적 분열주의 행위로 인식될 뿐이다. 이처럼 대만이 처한 과도기적 대내외 환경은 그들의 정치과정에 크고 작은 영향을 미치고 있다. 이러한 요인들을 종합적으로 고려하여 이 글에서는 기본적으로 대만이라는 특수한 정치적 실체의 정치민주화 과정을 분석하고 이를 토대로 향후의 발전방향을 전망하는 데 분석의 중점을 두고자 한다.

2. 리덩후이 체제의 정치개혁과 민주화

국민당의 권력구조 개편과 대만화臺灣化

리덩후이 체제에서 추진된 정치개혁의 중점은 권력기반 강화를 위한 국민

당 지도부의 개편과 정치적 규제 철폐, 야권의 정치참여 확대 등이었다. 우선 국민당 지도부의 권력개편은 1988년 7월 7일부터 13일까지 개최된 국민당 13전대회(全大會)를 통해 일단락되었다. 당시 회의는 장징궈 사후 국민당의 권력구조 개편이 불가피한 상황에서 개최되었으며, 리덩후이 체제가 각종 개혁정책을 주도적으로 추진하기 위한 당내 기반을 구축할 수 있느냐 하는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는 회의였다.

13전대회에서 나타난 주요 특징은 첫째, 국민당의 권력핵심인 중앙상무위원의 인사교체가 대폭적으로 이루어졌고 특히 대만출신 인사들이 다수 포함되었으며, 둘째, 국민당과 행정부를 장악해 온 소위 당권파(黨權派)들이 대거 퇴진하고 신진 기술관료들이 영입되었다는 점이다.¹ 그러나 전반적인 측면에서 당시의 인사개편은 권력 핵심보다 주로 중간 부분에서 이루어졌다는 한계가 있었다. 따라서 리덩후이는 자신의 잔여 임기가 끝나는 1990년 초 또 한 차례의 권력개편을 단행하고 새로운 임기의 국민당 총통 후보로 선출되었다.

이처럼 리덩후이는 총통직 승계 이후 2년여의 기간 동안 국민당 13전대회 및 총통선거를 거치면서 국민당 권력구조를 개편하는 데 일정한 성과를 거두었다. 즉, 리덩후이 자신의 완벽한 친정체제를 구축했다고 보기는 어렵지만 대만의 당·정체제를 장씨 일가 및 그 측근들의 영향력으로부터 벗어나게 함으로써 대내외 정책의 혁신적인 전환을 추진할 수 있는 기반을 확립했다.

정치적 규제의 점진적 철폐

리덩후이가 주안점을 둔 개혁조치는 과거 국민당의 강력한 일당 독재, 초

1 1980년대 이후 대만의 당정(黨·政)을 주도해 온 양대 세력은 원로 당권파와 기술관료들이다. 당권파는 국민당은 물론 행정원, 입법원에서 절대적인 위치를 차지해 왔으며 거의 예외 없이 대륙출신자들이다. 한편 기술관료들은 당권파에 비해 젊은 지식층을 주축으로 하며 대체적으로 개성이 강하고 대외적인 활동능력이 뛰어난 자들로서 대만출신들이 상당수 포함되어 있다.

법적 총통제를 가능하게 했던 각종 정치적 규제를 완화시켜 나가는 것이었다. 즉, 리덩후이는 장징궈 집권 말기에 이미 결정한 계엄령의 해제 및 정당 설립 허용조치를 구체적으로 실천하는 동시에 이를 위해 필요한 부수적인 개혁조치를 추진했다.

우선 대내 정치개혁에 있어 리덩후이는 대만의 정치환경이 과거와 다르고 민주·법치에 대한 국민들의 요구가 날로 증가하는 현실을 고려하여 헌법을 수정하고 중앙대의기관, 지방자치제도, 정부조직 등을 개혁하여 민주헌정의 기반을 확립하고자 했다. 또한 대륙정책과 관련하여서도 정책전환을 시사했는데 핵심적인 내용은 중국이 대만의 정치적 지위를 인정한다면 상호교류·협력은 물론 국가의 통일을 위해 공동노력할 것이라는 것이었다. 이는 곧 중국이 대만을 대등한 정치실체로서 인정할 경우 대만도 중국을 인정할 것이라는 점을 강조하는 것이다. 대륙정책의 이러한 전환이 중요성을 갖는 이유는 대만의 각종 정치적 규제가 대륙정책과 불가분의 관계를 맺고 있어서 대륙정책의 전환이 없이는 현실적으로 대만의 정치적 규제 철폐, 민주헌정 실천이 불가능했기 때문이다.

이러한 정치적 규제완화 조치는 대만의 정치민주화를 거의 불가능하게 했던 '비상시기' (動員勸亂時期)의 종식을 선언하고(1991.5) 이와 관련된 헌법상의 '임시조항'²과 '반란처벌조례'를 폐지한 것이다. 이러한 조치는 총통의 초법적 통치권을 규제하고 정상적인 헌정체제를 확립한다는 것 이외에 국민당 정부가 행한 각종 정치적 규제의 구실이 되어 온 대륙정책 및 양안 관계의 전환이라는 의미를 갖는다. 즉, 리덩후이는 과거 국민당 정부가 중국공산당을 반란단체로 규정했던 기존의 정책을 전환함으로써 정치적 규제의 구실을 제거하는 한편 비상시기 임시조항과 계엄령을 효과적으로 실천

2 1954년 11월 결의된 비상시기 임시조항은 국가·인민이 긴급재난에 직면할 경우 총통이 ①입법원의 간섭을 받지 않는 긴급 조치권, ②무제한 연임권, ③행정기구·인사기구 조정권, ④비상기구 설치권, ⑤임시 국민대회 소집권 등을 행사할 수 있음을 명시하였다.

하고 반정부세력을 억압하는 전위대 역할을 담당해 온 '대만경비사령부'(TGC)를 해체하였다.

정치참여 확대

과거 장씨 일가 통치시대의 국민당 정부는 중국공산당 정권으로부터의 위협, 자신들의 국제적 고립상황 등을 구실로 국민들의 정치참여를 철저히 제한하여 왔으며, 특히 대내정치, 대륙정책과 관련된 정책결정은 국민당 최고 수뇌부의 배타적인 독점사항이었다. 대만에서의 정치참여는 장징궈 집권 말기에 추진된 정당설립 금지(黨禁) 및 신문발행 규제(報禁) 해제 조치 이후에 비로소 최소한의 여건이 마련되었다. 리덩후이 체제의 출범은 이러한 제도적 기반을 바탕으로 대만에서의 정치참여가 보다 확대될 수 있는 중요한 계기로 작용하였다. 즉, 리덩후이는 국민당 지도부의 권력개편에 이은 각종 정치적 규제완화, 대륙정책 전환을 바탕으로 대만국민들의 정치참여 욕구를 수용하고, 이를 통해 자신의 지지기반을 강화하려는 정치적 의도를 갖고 있었다.

당시에 추진된 대만의 정치참여 확대의 두드러진 변화는 무엇보다도 민진당을 중심으로 한 재야세력의 정치적 영향력이 빠른 속도로 신장되어 왔다는 점이다. 즉, 민진당 창당을 계기로 산재해 있던 각종 재야세력의 상당부분이 제도권 야당으로 편입되어 정치적 기능을 강화하여 왔다. 또한 민진당의 정치적 입지강화는 자연스럽게 국민당의 권력구조 개편 및 대만화를 촉진하는 요인으로 작용하였을 뿐만 아니라, 결과적으로 국민당의 정치적 입지를 약화시켰다. 이러한 현상은 입법원, 국민대회 및 지방자치단체장 선거에서 잘 나타났는데, 예를 들어 리덩후이 체제의 안정 및 대만 정국변화의 중요한 전기가 될 것으로 주목되었던 1992년 12월의 입법원 선거에서 민진당은 국민당의 독주를 견제할 수 있는 제1야당으로서의 정치적 기반을 확립했다. 그밖에 1993년 1월의 지방자치단체장 선거에서도 민진당, 무소속 등

야권후보들의 성장이 두드러지게 나타났다.

한편 무소속을 포함한 야권의 정치적 영향력 강화는 일반국민들의 정치참여 욕구를 증대시키는 기능을 했다. 즉, 과거에 경험하지 못했던 각종 선거 과정에서 행해진 각 정당의 조직적인 선거운동과 야권인사들의 중앙정치무대 진출은 일반국민들의 정치적 관심과 참여 욕구를 자극했다. 따라서 대만 국민들은 리덩후이 체제가 기존의 권력체계를 최대한 유지하는 상태에서 부여하는 제한된 범위 내에서의 정치참여에 만족하지 않고 보다 확대된 범위의 정치참여 기회를 요구하게 되었다.

3. 민진당 정권의 정치개혁과 민주화

천수이벤 정권 출범의 정치적 의미

2000년 3월 18일의 총통선거는 대만의 정치변혁과 민주화 과정에 있어 또 하나의 중요한 이정표가 되었다. 그 이유는 리덩후이 정권에서 추진된 대만의 정치개혁, 민주화가 질적으로 한 단계 성숙할 수 있느냐를 결정하는 시금석으로서의 의미를 갖기 때문이었다. 당시 선거과정에서는 전례없는 과열, 혼탁 양상이 나타났고, 대외적인 주목을 받았는데, 결국 민진당의 천수이벤 후보, 국민당의 리엔잔連戰 후보, 무소속의 송추위宋楚瑜 후보 등 3명이 경합하여 40%에 다소 못 미치는 지지를 얻은 천수이벤 후보의 승리로 일단락되었다.

한편 그동안 대만의 정치·경제·사회를 절대적으로 지배했던 국민당 정권의 퇴진과 천수이벤 정권의 출범이 갖는 정치적인 의미를 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 1949년 국민당 정부가 대만으로 천도한 이후 초유의 정권교체라는 점이다. 앞서 분석한 바와 같이 그동안 국민당 정부는 장제스, 장법궈로 이어진 부자 세습의 초법적 통치기간을 거쳐 1988년 리덩후이가 총통을 승계하면서 상당한 변화를 겪어 왔다. 그러나 이는 어디까지나 국민당 내의 변화라는 한계가 있었는데 2000년 선거는 국민당의 50년 통

치를 중식시키는 결과를 가져왔다. 특히 총통 후보 지명과 관련하여 심화된 국민당 지도부의 내분은 국민당의 조직력에 큰 손상을 입혔을 뿐만 아니라 천수이볜의 승리를 가져다 준 중요한 요인으로 작용했다. 사실 국민당 지도부의 분열은 1988년 1월 장징궈 총통이 사망하고 대만출신인 리덩후이가 집권하면서 이미 예견된 일이었다. 그는 기존 국민당 지도부의 강렬한 대륙적 정서를 갖고 있지 않았으며, 따라서 국민당 지도부 및 권력구조를 개편하는 과정에서 대만요인을 철저히 고려했다. 결과적으로 국민당은 과거 장쑤 일가 집권시기의 국민당이 아니며, 대만화된 국민당으로 변모한 지 이미 오래다. 다만 그들은 국민당의 법통法統을 유지함으로써 막대한 조직력과 재력을 승계했으며, 이는 1990년대 리덩후이 정권이 존속할 수 있었던 힘이 었다.³

둘째, 개혁·패기의 이미지를 갖고 있는 대만출신의 진보적 인사가 총통으로 당선되었다는 점이다. 국민당의 현실성 없는 대륙지향적 정서와 정책 및 패배주의적 성향에 식상한 대만인들은 중국을 포함한 국제사회에서의 무력감을 극복하고 살아 있는 대만의 정체성을 부각시킬 수 있는 인물을 선택했다. 특히 과거 최초의 직선 타이베이 시장으로서 천수이볜이 보여준 청렴과 강직성은 부패하고 노획한 국민당 원로들에 식상한 대만인들의 마음을 사로잡기에 충분했다.

셋째, 리덩후이 총통 집권시기 이미 가시화된 대만의 적극적인 외교공세

3 결국 국민당 지도부의 갈등은 리덩후이가 총통 후보 선정과정에서 대중적 인기가 높은 쑹추위 후보를 배제하고 리엔잔 후보를 지지하면서 더욱 심화되었고, 집권 여당이 분열된 상태에서 야당후보와 격돌해야 하는 불리한 상황이 초래되었다. 실제로 국민당의 리엔잔 후보는 화려한 경력과 조직의 총력 지원에도 불구하고 선거 초반부터 고전을 면치 못했다. 집권 여당의 지원도 개혁과 변화를 회구하는 거센 물결을 거스르기에는 역부족이었다. 이는 결코 공정하지 못했던 기득권 층을 대변하는 개인적 이미지와 21세기의 새로운 비전을 제시하기에는 너무 노쇠하고 무력하게 비쳐지는 국민당의 이미지가 함께 패배한 것으로 분석된다. 사실 많은 대만 관측자들은 이러한 가능성을 총통선거가 본격화된 1999년 후반부터 이미 제기하였다.

가 한층 강화될 수밖에 없고, 특히 민진당과 천수이벤의 정치적 성향이 기본적으로 대만의 독립을 추구한다는 점에서 일단 중국과 대만 간의 소위 양안 관계에 긴장이 초래될 가능성이 높아졌다. 물론 대만인들의 절대다수는 대만의 정치·경제적 안정기조를 무너뜨릴 수도 있는 급격한 통일이나 독립보다는 현상유지, 즉 통일도 아니고 독립도 아닌 소위 불통불독不統不獨 상태를 원하고 있어서 천수이벤 정부로서도 국제사회에서의 독립·자주적 공간을 위한 정책을 조급하게 서두를 수만은 없다. 이러한 정책방향은 이미 총통 취임 연설에서 표명된 바 있고, 집권 이후 대륙정책을 포함한 대외정책의 추진 과정에서도 나타나고 있다.⁴ 결국 2000년 총통선거와 정권교체는 대만에 있어서 하나의 역사적인 전환이자 진정한 민주화를 향한 본격적인 시작을 의미한다. 특히 거대한 공룡과도 같은 국민당 정권에 대항하면서 성장한 민진당과 이를 대표하는 민주·인권인사로서의 투쟁경력과 이미지를 갖고 있는 천수이벤의 총통 취임은 대만 민주화를 위한 최적의 환경이 조성되었음을 의미하는 것이었다.

민주화, 인권관련 정책기조

2000년 당시 민진당 총통 후보로서 천수이벤에 대한 대중적 지지는 그가 갖고 있던 반독재, 민주, 인권, 청렴 등의 이미지에서 기인한다. 이는 취임 이후 천수이벤의 지지기반과 정권의 안정이 민주화의 진전 및 그가 갖고 있는 이미지의 확대·발전과 무관하지 않다는 것을 의미하는 것이었다.

물론 2000년 대만의 상황은 1988년 리덩후이 체제 출범 당시와는 비교할

4 「대만이 일어섰다」라는 제목의 총통 취임연설에서 천수이벤은 '중화민국', '자유 민주', '대만 인민' 등의 단어를 많이 사용하면서 의도적으로 대만을 부각시키고자 했지만, 대만의 독립이라는 표현을 직접적으로 사용하지는 않았다. 천 총통의 취임사 내용을 예의주시했던 중국은 중공중앙 대만공작판공실, 국무원 대만사무판공실의 성명을 통해 "취임사에서 향후 대만독립을 선포하지 않을 것이라는 점을 언급한 것은 긍정적이나 하나의 중국원칙 수용이라는 중요한 문제에 있어서 회피적이고 모호한 태도를 취했다"고 평가했다.

수 없을 정도로 정치민주화와 인권상황이 개선되었기 때문에 천수이벤 정권으로서 개혁, 규제완화 일변도의 정책을 취할 필요는 없었다. 즉, 대만의 대내 정치적 환경은 이미 과거와는 전혀 다른 것이고, 따라서 민주화 개혁 역시 초법적 통치체제의 잔재를 제거하는 것이기보다는 기존 개혁의 연장선에서 민주화 수준을 한 단계 제고하는 데 초점이 두어졌다.⁵ 이와 함께 천수이벤은 대만의 정치민주화, 정치발전 문제를 국내적 차원에서 국제적 차원으로 확대함으로써 자신들의 국제적 지위 제고를 위한 하나의 간접적 수단으로 활용하고자 했다. 예를 들어 천 총통은 취임사에서 “자유·민주”의 중요성을 강조하는 동시에 이를 구체화하기 위한 각종 정책과 방안을 제시했다. 즉, 민진당 정권의 출범이 아시아지역의 민주화 경험에 또 하나의 감동적인 사례를 더한 것이라고 자평하고, 2천3백만 대만인들의 확고한 의지로 선거를 통한 정권교체를 이룩한 민주주의 승리를 바탕으로 국제사회의 인권 수호에 노력을 기울일 것이며, 더 나아가 각종 국제적인 인권규범을 국내법화 함으로써 대만의 자유, 민주, 인권을 진작시키겠다는 점을 강조하였다.

이처럼 천수이벤은 초유의 정권교체를 대만 민주주의 승리라고 선언하고 대만을 세계의 주목을 받는 ‘민주의 섬’(民主之島)으로 발전시키겠다는 의지를 표명하였다. 그의 이러한 민주, 인권인식과 의지는 분명 대만의 민주화에 긍정적인 요인으로 작용했으며, 그의 표현대로 대만의 민주화를 국내적인 차원에서 국제적인 차원으로 끌어올리는 데 기여했다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 천수이벤 정권의 민주, 인권을 향한 행보에 아무런 장애가 없었던 것은 아니다. 즉, 천 총통의 대내적 입지가 그렇게 확고부동한

5 실제로 1996년 최초의 총통 직선을 거치면서 대만 내의 기본적인 민주화 과정이 일단락되었다고 할 수 있다. 즉 첫째, 우선 민주적인 제도수립 과정이 국가권위의 붕괴 혹은 정치적 불안정이 없이 일단락되었고, 둘째, 경쟁적인 정당체제가 확립되고 특히 아당의 정치적 기능이 확대되었으며, 셋째, 과거 대의제의 정상적인 실천을 저해했던 법적 장애물이 대부분 제거되었다.

것은 아니었으며, 정권담당 경험이 없는 신생정권의 한계를 가질 수밖에 없었다. 이는 천수이벤 정권의 출범 당시 많은 사람들이 우려했던 바와 같이 비록 노쇠했다고는 하지만 지난 몇 십년간 대만의 정치·경제·사회를 좌지우지했던 거대한 국민당의 노련함이 천수이벤 정권을 궁지에 몰 수도 있다는 것이었다.

실제로 천수이벤 정권은 출범 이후 몇 달이 지나면서 초대 행정원장으로 취임했던 탕페이唐飛가 사임하는 등 대내적으로 어려운 상황을 맞았으며 이로 인해 정치적 난관에 처하기도 했다. 예를 들면 최근까지도 논란이 되고 있고 심지어 국민투표를 통한 찬반 결정까지 거론되는 제4 원자력발전소 건설과 관련된 문제 등 주요 현안을 둘러싼 정치권의 대립과 갈등이 증폭되면서 천 총통을 힘들게 했다. 특히 당시 다수당을 차지하고 있던 국민당과 총통선거 과정에서 경합했던 송추위 등이 천 총통을 공격했다. 물론 이러한 정치적 어려움은 원내 소수정당이자 약체인 천수이벤 민진당 정권에게는 이미 예상되었던 것이었다. 이러한 상황에서 천수이벤은 역시 특유의 대중적 이미지와 추진력을 바탕으로 리엔쥘의 국민당, 송추위가 주도하여 창당한 친민당親民黨 등과 다양한 형태의 연합과 제휴를 통해 정권안정의 돌파구를 마련하고자 했고, 특히 그 과정에서 야당과의 차별화 전략으로 자유·민주·인권 등을 더욱 강조하면서 이를 통해 여론의 지지를 확대 재생산하는 전략을 추진했다.

4. 대만 민주화, 정치발전의 한계

리덩후이를 거쳐 천수이벤 정권에서 추진되고 있는 민주화 및 이와 관련된 각종 개혁조치들은 대만의 정치체제 전반에 새로운 변화를 가져왔다. 앞으로 이러한 변화가 대만의 한 차원 높은 정치발전으로 이어질 가능성이 높지만 현실적으로 그 과정에서 적지 않은 문제에 봉착할 가능성 또한 상존한다. 이는 과거의 리덩후이, 현재의 천수이벤 정권이 안고 있는 정권 차원의

한계에 기인하는 것도 있으나 상당부분은 정치권의 대립과 분열, 중국과의 정치적 대립, 국제적 지위의 취약성 등 대만의 대내외 정치환경이 안고 있는 고유한 문제와도 결부되어 있다.

정치권의 대립·분열

정치권의 대립과 분열이 대만에 국한된 문제는 아니지만 대만의 경우 장기간 지속된 장씨 일가의 초법적 통치 후유증과 비정상적인 대만의 정치적 지위 등이 정치권의 갈등을 지속시키는 요인으로 작용해 왔다.

우선 리덩후이 집권시기 각종 정치개혁이 직면했던 1차적 한계는 국민당 지도부의 대립이었다. 이러한 대립은 리덩후이가 국민당 지도부의 권력구도 개편을 포함한 정치개혁을 본격적으로 추진하면서 심화되었고, 특히 대륙출신들의 퇴진과 대만출신의 진입에 따른 국민당의 대만화가 가속화되면서 국민당 원로들의 불만이 가중되었다. 이처럼 국민당 지도부의 대립이 심화되고 분열로까지 이어지는 상황에서 국민당의 정치적 역량이 약화되었고 결과적으로 리덩후이 체제의 정치개혁 추진력이 손상을 받을 수밖에 없었다. 이러한 양상은 리덩후이가 여전히 기존 국민당 체제에 기반을 둔 상태에서 대만지향적인 대내외정책을 추진하는 데서 야기되는 구조적인 문제로서 당시로서는 불가피한 측면이 있었다.

리덩후이 체제하에서 야기된 국민당 지도부의 대립과는 차이가 있으나 천수이벤 체제하에서도 정치권의 크고 작은 갈등은 여전히 대만의 정치발전과 안정을 저해하는 요인이다. 앞서 지적한 바와 같이 천수이벤 정권은 그 출범 자체가 국민당 최고지도부의 분열에 힘입은 바가 크며, 특히 여소야대의 상황하에서 정국 장악능력에 원초적인 문제의 소지를 안고 있었다. 더욱이 민감한 현안을 둘러싼 여야 간의 극한 대립은 신생 천수이벤 정권에 정치적 부담이자 대만의 정치발전을 저해하는 요인으로 작용했다. 사실 대만 내 정치권의 이러한 대립과 갈등은 단기간에 치유되기 어려운 구조적인 문제를 안

고 있고 앞으로도 여야를 포함한 정치권의 이합집산이 계속될 수밖에 없을 것이다.

통일과 독립, 이상적인 양안관계를 둘러싼 갈등

양안의 통일과 대만의 독립을 둘러싼 인식과 정책노선상의 갈등 역시 대만의 정치발전을 제약하는 고질적인 요인이다. 특히 대륙정책, 통일정책 등과 관련된 이러한 문제는 비단 정치권에 국한되지 않으며, 대만사회 전반의 갈등 요인이다. 물론 대륙지향적인 정치세력과 이에 동조하는 사회적 분위기가 과거에 비해 점차 약화되면서 통일이냐 독립이냐에 대한 심각한 갈등이 과거보다는 현격하게 줄어들었지만 양안관계의 현재, 미래의 모습에 대한 다양한 입장과 논의는 여전히 정치적, 사회적 갈등 요인이다.

양안관계에 대한 다양한 의견과 입장이 분출되기 시작한 리덩후이 집권 이후 통일과 독립에 대한 갈등의 변화양상을 살펴보면 우선 리덩후이 체제는 기본적으로 본토수복, 대륙광복 등 기존의 비현실적인 구호를 지양하고 중국공산당을 중국대륙의 실질적인 통치실체로 인정하는 바탕 위에서 양안관계를 조정하고자 했다. 즉, 1991년 9월 총통부 직속의 국가통일위원회를 구성한 이래 대륙정책, 통일정책을 전담하는 최고 실무기관으로서 행정원 산하의 대륙위원회를 설립하고, 체계화된 통일지침으로서 국가통일강령을 공포하는 등 조직을 정비하고 중국과의 실질적인 교류를 확대하기 위한 조치들을 마련하였다. 문제는 이러한 조치들이 대내외적 변화에 부응하여 중국과의 관계를 현실화하기 위한 불가피한 조치였음에도 불구하고 통일, 독립을 둘러싼 갈등이 표면화되고 결국 이러한 갈등이 리덩후이 체제의 정치개혁 전반에 하나의 부담으로 작용했다는 것이다. 심지어 리덩후이는 이러한 갈등 상황을 “대륙정책 추진과정에서 불필요한 논쟁과 오해로 인한 자중지란自中之亂”이라고 표현했다.

실제로 대만이 처한 정치현실상 이상적인 양안관계 및 이를 위한 정책 방

향에 대한 조야의 공감대, 범국민적 합의를 도출하는 것이 용이하지는 않으며 천수이벤 정권 역시 이러한 부담으로부터 자유로울 수는 없다. 더욱이 천 총통은 누구보다도 대만의 독립을 주장해 온 사람으로서 중국정부는 물론 대륙지향적 정서를 갖고 있는 국민당 지도자들로부터 비난을 받아왔다. 따라서 천수이벤 정권 출범 초기 통일과 독립, 양안관계를 둘러싼 대립과 갈등이 고조되고 결국 정치권과 국민여론의 분열로 이어질 가능성을 안고 있었다. 물론 천수이벤은 취임 이후 선거운동 기간에 보여준 대만독립 주장의 수위를 현실적으로 하향 조정함으로써 중국정부의 압력과 대만 내의 갈등을 억제하고자 했다.

그러나 현 단계 중국과 대만관계의 특수한 성격상 이를 둘러싼 대만 내의 갈등은 불가피하다. 즉, 어느 누구도 이상적인 양안관계의 미래상을 제시하고 이를 위한 최적의 정책 대안과 실현 방안을 제시하지 못하는 상황에서 각자의 이해관계에 따른 다양한 의견이 분출될 수밖에 없으며, 정치권이 이들을 효율적으로 수렴·조절하지 못할 경우 정치·경제·사회 전반의 불안정 요인으로 작용할 것이다. 다만 과거와 같이 통일이냐 독립이냐 하는 이분법적 대립이 아니라 궁극적으로 자주·독립 지향적이라는 공감대 속에서 구체적인 시기, 방식, 절차 등을 둘러싼 대립과 갈등으로 점차 변화되고 있을 뿐이다.

정치적 지위 불안정

대만의 정치적 지위 불안은 국제사회가 중국정부의 '하나의 중국' 원칙을 공식 승인하는 데 기인하는 것이다. 따라서 중국이 대만정책, 통일정책을 근본적으로 전환하거나 국제사회가 중국의 입장을 정면으로 거부하지 않는 한 독립된 정치실체로서 대만의 정치적 지위는 불안정할 수밖에 없으며, 이는 직간접적으로 대만의 정치발전에 부정적인 영향을 미치는 요인이다.

대만의 정치적 지위에 대한 중국과 대만의 첨예한 대립은 각자가 공식적

으로 표방하는 통일정책의 기본 방향에서 잘 나타나고 있다. 우선 중국은 하나의 중국, 두 제도의 공존, 고도의 자치를 핵심적인 내용으로 하는 일국양제—國兩制를 주장한다. 이는 하나의 중국을 전제로 대만에 고도의 자치권을 부여함으로써 대륙의 사회주의제도와 대만의 자본주의제도가 장기간 공존할 수 있도록 한다는 것이다. 그러나 중국의 일국양제 통일방안은 비록 대만의 자치권과 평화적 공존을 강조하고는 있지만 대만의 정치적 지위를 지방정부 차원의 '특별행정구'로 규정하는 문제점을 안고 있다. 한편 대만이 주장하는 논리는 대륙과 대만이 중앙·지방정부 차원이 아니라 독립적인 통치권을 갖는 두 개 지역의 공존을 통해 통일을 실현해야 한다는 '일국양구'—國兩區 혹은 '일변일국'—一邊一國이다. 여기에서 대만이 강조하고 있는 핵심은 대륙과 대만이 중앙·지방, 주종의 관계로서 불평등하게 공존하는 것이 아니라 독자적인 통치권, 통치지역을 갖는 대등한 정치실체로서 공존해야 한다는 것이다.

이처럼 중국과 대만은 하나의 중국에 대해서는 원칙적으로 공감하면서도 하나의 중국 내에서 중앙정부와 지방정부의 공존이나 아니면 독립적인 정치실체로서 대등한 지역 혹은 대등한 정부로서의 공존이나 하는 문제에 있어서는 첨예하게 대립하고 있다. 이러한 대립은 중국과 대만의 정치적 관계 설정을 가로막고 있는 근본적인 장애이며, 결과적으로 대만의 정치적 지위를 불안정하게 하는 요인이다. 따라서 대만의 정치적 지위 확보라는 가장 근본적인 문제를 해결하지 못하고 있는 상황은 과거의 리덩후이, 현재의 천수이벤 체제를 불문하고 대내적인 정치개혁과 정치발전을 추진하는 데 일정한 한계 요인으로 작용하고 있다.

국제적 지위 신장의 어려움

과거 리덩후이 정권이 출범하면서 대만은 기존 대외정책의 전환을 통해 국제사회에서의 고립을 탈피하고 국제적 지위와 역할을 제고하는데 노력을

기울여 왔다. 그리고 이러한 대외정책 전환은 대내적 정치개혁과 함께 리덩후이가 추진한 개혁조치의 중요한 한 축을 차지했다. 당시 리덩후이가 대외정책의 전환을 도모하게 된 배경은 첫째, 적극적인 외교정책을 통한 국제적 고립 타파를 요구하는 대만 내 여론을 수렴하고 이를 자신의 지지기반 강화 수단으로 활용하고자 했고, 둘째, 대만의 정치적 실체와 지위에 대한 국제사회의 인식 변화를 통해 국제적 생존공간을 확보하고, 이를 대만의 정치적 지위에 대한 중국의 인식전환을 촉구하는 수단으로 활용하고자 했다.

그러나 대만의 적극적인 대외정책은 중국의 초강경 반발과 국제적 지지 확보의 어려움 등 많은 한계에 직면했다. 우선 중국은 대만의 외교공세가 양안관계 현실을 왜곡시키고 중국의 주권 및 통일대업을 음해하고 있다고 비난해 왔으며 지금까지도 만약 대만이 중국의 입장에 반하는 정책을 추진할 경우 무력사용도 불사하겠다는 강경 입장을 고수하고 있다. 중국의 반발이 외에 대만의 적극적인 외교공세에 대한 국제사회의 지지 역시 한계를 갖고 있다. 즉, 미국과 주요 서방국들의 대만정책이 다소 변화조짐이 있고, 특히 부시 정권 출범 이후 미국의 대만정책이 변화할 가능성이 높아졌으나 이는 어디까지나 기존 중·미관계의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 하는 것이어서 천수이볜 정부가 의도하는 정책목표와는 상당한 거리가 있다. 따라서 국제적 지위 신장을 위한 대만의 외교적 노력은 중국으로부터 정치실체를 인정받기 위한 노력과 함께 적어도 현 단계에서는 해결되기 어려운 문제일 뿐만 아니라 천수이볜 정부의 제반 정치개혁과 대만의 정치발전에 직간접적으로 부정적 영향을 미치는 요인이다.

5. 맺음말

19세기 말 이후 1980년대 말에 이르기까지 대만이 겪어 온 정치적 역정은 그야말로 억압과 통제로 점철된 상황의 연속이었다. 즉, 1800년대 대륙으로부터의 철저한 소외와 무관심, 청조의 쇠락과 청일전쟁에서의 패전에 따른

일본의 장기간의 식민지배, 대륙의 지배권을 상실한 장제스 국민당 정부의 1949년 대만천도 이후 억압과 초법적 통치, 1971년 중국을 대표하는 유일한 합법정부로서의 지위 상실과 유엔 안보리 상임이사국에서의 퇴출 등으로 이어진 일련의 과정은 대만인들의 의사와는 전혀 관계없이 중앙정부의 흥망성쇠에 따라 대만의 정치적 운명이 결정되는 지극히 비주체적인 과정이었다. 이처럼 정치적 지위조차 불확실하고 정상적인 정치과정이 확립되지 않은 상황에서 대만의 정치민주화와 정치발전은 현실적으로 불가능했다.

대만의 정치민주화 과정은 1970년 이후 서서히 분출되기 시작한 국민당 통치체제에 대한 불만이 1980년대에 이르러 점차 확산되고 소위 당외인사(黨外人士)라고 불리는 재야 세력을 중심으로 조직적인 반정부 활동이 확대되면서 비로소 본격화되었다. 당시 대만 내의 민주화 요구와 사회적 불만은 특정 사건을 계기로 일시적으로 분출된 것이라기보다는 장기간에 걸쳐 누적되어 온 대만국민들의 불만과 요구가 서서히 표출된 것이었다. 즉, 1949년 이후 대만국민들은 국민당 정부가 주도한 경제우선정책에 참여하여 정치적인 제약을 경제적인 측면에서 보상받았으나 1980년대에 들어서 진보적 인사들을 중심으로 경제적 보상만으로는 정치민주화 요구가 상쇄될 수 없다는 주장이 제기되었고 많은 사람들이 이에 동조하기 시작했다.

결국 장제스의 아들 장징궈의 집권 말기 시작된 정치적 규제 완화 및 대륙 정책 변화 움직임은 장징궈의 사망으로 총통직을 승계한 리덩후이 체제하에서 본격화되었다. 물론 당시의 정치체제개혁은 여러 제약요인으로 인해 많은 어려움을 겪었지만 리덩후이의 집권기간은 대만의 정치민주화가 크게 진전된 시기였다. 한편 대만 초유의 정권교체인 천수이벤 정권의 출범은 리덩후이 정권에 이어 대만의 본격적인 민주화와 정치발전에 또 하나의 중요한 계기로 작용했다. 특히 당시 95만2천여 명의 당원을 가진 거대한 국민당 정권에 대항하면서 성장한 민진당과 이를 대표하는 민주인사 천수이벤의 총통 당선은 획기적인 사건이었다.

이처럼 대만은 대내외적 정치환경과 결부된 장기간의 비민주적 정치과정을 청산하고 본격적인 민주화의 길로 들어섰다. 그러나 대만의 향후 정치발전 과정은 여전히 한계 요인을 갖고 있다. 특히 정치권의 고질적인 대립과 분열, 통일과 독립을 포함한 양안관계의 미래상을 둘러싼 인식과 정책상의 갈등, 하나의 중국 원칙 및 대만의 국제적 지위 등과 관련된 중국과 대만의 심각한 대립 등과 같은 요인들은 천수이벤 정권, 그리고 그 이후의 정권들이 풀어가야 할 숙제다. ■

문흥호 hmoon@hanyang.ac.kr | 한양대학교 국제학대학원 중국학과 주임교수. 통일연구원 책임연구원 역임. 저서로 「13억인의 미래: 중국은 과연 하나인가」 등이 있고, 주요논문으로 「중국/대만관계와 남북한관계의 대내외 요인 비교연구」 등 다수가 있다.