

대만해협 위기와 주요국의 대응 -미국·일본을 중심으로

Taiwan Strait Crises and the Responses of Key Nations
-Focusing on the United States and Japan

정현욱 · 김주형 · 김지혜



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	정현욱, 김주형, 김지혜
내부연구진	연구책임자 정현욱 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김주형 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김지혜 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원

연구기간	2022. 04. 01. ~ 2023. 02. 28.
------	-------------------------------

보고서 집필내역	
연구책임자	정현욱 제1장, 제2~3장 일부, 제4장
내부연구진	김주형 제2~3장 일부 김지혜 제2~3장 일부

연구자문위원	강준영 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수 김태호 한국국제전략연구원 원장
--------	---

※ 순서는 산·학·연·정 순임

목차

요약_i

01	서론_1	
	제1절 조사 배경 및 목적	1
	1. 조사 배경 및 필요성	1
	2. 조사 목적	4
	제2절 조사 범위 및 방법	6
	1. 조사 내용 및 범위	6
	2. 조사 방법	9
02	과거 대만해협 위기와 주요국의 대응_11	
	제1절 제1차 대만해협 위기(1954-55년)	11
	1. 내용 및 배경	11
	2. 결과 및 영향	16
	3. 주요국의 대응	18
	제2절 제2차 대만해협 위기(1958-59년)	30
	1. 내용 및 배경	30
	2. 결과 및 영향	32
	3. 주요국의 대응	34
	제3절 제3차 대만해협 위기(1995-96년)	43
	1. 내용 및 배경	43
	2. 결과 및 영향	47
	3. 주요국의 대응	49
03	최근 대만해협 정세 불안과 주요국의 인식_57	
	제1절 국제정세의 변화	57

1. 대만문제의 구조적 변화	57
2. 대만의 전략적 중요성	61
제2절 대만해협의 주요 안보 쟁점	65
1. 대만해협 중간선 무력화	65
2. 중국의 대만 포위 군사 훈련	67
제3절 주요국의 인식	71
1. 미국	71
2. 일본	81

04 결론_91

제1절 요약	91
1. 대만해협의 중요성	91
2. 과거 대만해협 위기와 미·일의 대응	92
3. 최근 대만해협 정세 불안과 미·일의 대응	95
제2절 시사점	98

참고문헌_101

부록_109

1. 1979년 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」(한글번역)	109
2. 「2022 대만정책법(The Taiwan Policy Act of 2022)」(한글번역)	114

표 목차

〈표 2-1〉 제1차 대만해협 위기	17
〈표 2-2〉 제2차 대만해협 위기	33
〈표 2-3〉 제3차 대만해협 위기와 최근 갈등 현황	49
〈표 3-1〉 2022년 대만해협 갈등 현황	58
〈표 3-2〉 중국 함정 증강 추이	60
〈표 3-3〉 「타이베이 법안」의 주요 내용	77
〈표 3-4〉 대만 위기 사태 유형별 자위대 대응 시나리오	88
〈표 4-1〉 제1~3차 대만해협 위기 및 최근 현황과 미·일 대응	97

그림 목차

〈그림 1-1〉 대만해협 위치	7
〈그림 2-1〉 대만 진먼다오 위치	13
〈그림 3-1〉 대만해협 중간선	66
〈그림 3-2〉 중국의 대만 포위 군사 훈련 구역	68
〈그림 3-3〉 중국과 대만 군사력 비교	80

요 약

대만해협 위기와 주요국의 대응 -미국·일본을 중심으로

정현욱 · 김주형 · 김지혜

1. 조사 목적

- 이 조사는 과거 1~3차 대만해협 위기와 최근(2022년) 긴장 상황을 고찰하고, 주요국인 미국과 일본의 인식과 대응을 분석
 - 대만해협 위기를 1~3차로 구분하여 위기 내용, 대내외적 배경과 국제정세 환경, 결과 및 영향을 검토하고, 당시 미국과 일본의 대응 조사
 - 최근 대만해협 갈등은 미·중 패권 경쟁을 분기점으로 보고, 주로 2022년 펠로시 미 하원의장의 대만 방문 후 벌어진 중국의 대만 포위 군사 훈련에 초점을 맞춰 분석 상기 내용 조사
 - 현재 대만해협 갈등 상황과 지난 1~3차 위기의 유사성 및 차별성이 무엇인지 분석하고, 미국과 일본이 이에 대해 가진 인식과 전략을 분석
- 상기 분석을 통해 향후 대만해협 정세 급변 시 우리나라가 발 빠른 대책을 마련할 수 있도록 학술 및 정책적 근거 자료로 체계화
 - 대만해협 위기의 속성과 파급효과가 무엇인지 검토하고, 최근 정세 변화와 주요국의 대응이 우리나라에 주는 시사점 도출

2. 조사 방법 및 특징

1) 조사 방법

- 대만해협 갈등에 관한 중국, 대만, 미국, 일본 정부의 보고서 및 법안 등 원어 문헌과 2차 자료를 심층 분석하고, 전문가 자문 및 심층 인터뷰를 활용하는 질적 연구 방법을 사용

2) 조사의 특징

- 대만해협 위기를 과거부터 현재까지 체계적으로 조사하여 위기별 유사성과 차별성, 우리나라에 대한 시사점을 도출
- 대만해협 위기에 대해 양안의 국내정치와 국제정치 차원의 종합적 시각에서 접근
- 향후 정세 전망을 심화하기 위해 외부 전문가를 대상으로 자문회의를 진행하고, 심층 인터뷰를 통해 논지를 보강

3. 조사 결과

1) 조사 결과 요약

- 제1차 대만해협 위기는 1954~1955년 대만에 대한 중국의 포탄 공격으로 시작되었으며, 미국의 대만 지원으로 중국 본토의 중화인민공화국과 대만의 중화민국이 그대로 대치되는 결과 야기
- 미국은 당초 대만문제에 취했던 중립화 입장을 철회하고 대만과 상호방위

조약을 맺어 동맹관계로 발전한 반면 중국과는 적대관계 형성

- 제2차 대만해협 위기는 1958~1959년 발생한 무력 충돌이며, 그 후 미국은 양안관계에 공개적으로 개입하고 중국 봉쇄 정책을 추진
 - 미국은 대만을 반공기지로 삼고 중국 봉쇄 정책을 시행한 동시에 대만의 중국 본토 공격도 저지하면서 대만문제에 대해 전략적 모호성을 취함
 - 일본은 미·일 동맹 아래 미국과 같은 외교 방침을 유지했지만, 경제 부문을 위한 민간 차원의 중·일 교류 가능성 또한 타진함
- 제3차 대만해협 위기는 1995~1996년 발생한 중국의 미사일 발사 및 군사 훈련으로, 미국이 무력 동원으로 중국을 저지하면서 끝남
 - 미국은 전략적 모호성을 유지하며 중국과 대만 양측에서 동시에 현상변경 시도를 막고자 했으며, 대만 독립을 지지하지 않는다는 내용이 포함된 삼불정책을 발표
 - 일본은 대만해협 유사시 미국에 협조한다는 기본 방침에 따라 공식적으로 대만해협의 평화적 해결을 바란다고 밝히며, 일본·대만 관계는 비정부 간 실무관계로 처리하고 중국과는 민간 경제 교류를 확대함
- 미·중 패권 경쟁이 심화한 2022년 8월, 펠로시 미국 하원의장의 대만 방문 후 중국의 탄도미사일 발사 시험 및 군사 훈련으로 대만해협 긴장이 제3차 대만해협 위기 이후 최고로 고조
 - 대만해협 위기는 중국과 대만 양자 간의 갈등이 아니라 미·중 패권 경쟁이라는 구조적 변화 속에서 벌어지는 갈등으로 전환
 - 미국은 중국의 해양세력화 및 패권으로의 성장을 억제하기 위해 대만 지지 정책 및 동맹과의 협력을 강화하며, 장기간 유지해 온 전략적 모호성 정책의 변화 움직임을 드러냄
 - 일본은 동아시아 해역, 특히 센카쿠 제도 일대의 중국 팽창을 경계하고, 대만해협 긴장 상황을 자위대의 역할 확대 계기로 활용함

2) 시사점

- 미·중 전략 경쟁으로 촉발된 대만해협의 무력 충돌 불안은 전 세계 미·중 경쟁뿐만 아니라 미·중 중심의 진영화와 지역 내 중·일 경쟁을 심화하고, 동아시아 해역 안보 불안을 가중함
 - 미·중 경쟁은 이념과 국방력뿐만 아니라 정치·외교, 경제, 기술 등 전 영역에서 전개되고 있으며, 경제 및 과학기술의 안보화를 초래함
 - 미국은 중국 억제를 위해 동맹과의 협력을 강조하고 있으며, 일본은 이 상황을 보통국가화 및 미일동맹 강화의 계기로 삼고 있음
 - 일본은 대만해협 긴장 고조를 중국 세력의 팽창에 대한 위협으로 인식하고 자위대의 활동 확대와 보통국가론을 뒷받침하는 논리로 활용
- 대만해협의 위기는 한반도의 평화와 안정 및 해상교통로의 안전을 해칠 수 있어 우리나라에도 매우 중요한 문제임
 - 대만해협 유사시 빠르게 대처하고 국익을 보호하기 위해서는 이 해역 정세를 지속해서 검토하고, 정세 변화를 조기에 파악하는 것이 매우 중요함

〈대만해협 위기 현황과 미·일 대응〉

구분	제1차 위기	제2차 위기	제3차 위기	중국의 대만 포위 군사 훈련
시기	• 1954.9.-1955.5.	• 1958.8-10.	• 1995.7.-1996.3.	• 2022.8.
국제 체제	• 냉전	• 냉전	• 탈냉전, • 미국 단극체제	• 미·중 패권 경쟁 • 신냉전
충돌 지점	• 대만 (진먼다오, 마주)	• 대만 (진먼다오)	• 대만해협	• 대만 전 해역
배경 및 원인	• 중국, 1950년 2월 28일 1차 〈대만 동 포에게 고하는 글〉 발표하고 대만 무력 해방 천명	• 진먼다오 공격 • 중국의 대만 수복	• 대만 리덩후이 총통의 미국 방문 및 '양국론' 주장에 대한 항의 • 리덩후이 총통 재선 저지	• 펠로시 미국 하원 의장의 대만 방문

구분	제1차 위기	제2차 위기	제3차 위기	중국의 대만 포위 군사 훈련
	<ul style="list-style-type: none"> 한국전쟁 및 제1차 인도차이나 전쟁의 정전 이후 중국의 '대만 무력해방' 전략 적극 전개 			
내용	<ul style="list-style-type: none"> 1954년 9월 23일 대규모 폭격 이후 양안 간 산발적 포격과 응전 	<ul style="list-style-type: none"> 1958년 8월 23일 대규모 포격 후 1959년까지 이어진 양안 간 무력 충돌 	<ul style="list-style-type: none"> '95년 7월 중국의 1차 미사일 발사·군사 연습 '96년 3월 중국의 2차 미사일 발사·군사 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> 펠로시 미국 하원 의장의 대만 방문 후 중국은 대만 포위 군사 훈련 실시
결과	<ul style="list-style-type: none"> 대만 존속 미국·대만, 1954년 12월에 〈상호방위 조약〉 체결 미국이 대만의 안보 책임 	<ul style="list-style-type: none"> 대만 존속 중국·미국, 1979년 1월 1일 수교 중국, 〈대만 동포에게 고하는 글〉 발표 중국, 21년간 지속했던 진먼다오 포격 중단 선언 	<ul style="list-style-type: none"> 현상 유지 미국, 대만해협에 항모전단 파견으로 중국 공격 저지 중국, 항공모함 확보 적극화 리덩후이 총통 재선, 연임 성공 	<ul style="list-style-type: none"> 중국의 대만해협 중간선 침입 상시화 중국, 대만 농산물 및 100여 개 식품 기업 제품 수입 금지
미국 대응	<ul style="list-style-type: none"> 대만문제에 대한 '중립적 입장'에서 '대만지지'로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 대만 지지 대만을 중국 봉쇄를 위한 반공 기지로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 모호성 중국의 '하나의 중국 원칙' 존중 대만 독립 저지하면서 대만의 현상유지 지지) 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 모호성+전략적 명료성(대만 지지)
일본 대응	<ul style="list-style-type: none"> 미일동맹 하 미국 입장지지 일본 독자 외교 타진 	<ul style="list-style-type: none"> 미일동맹 하 미국 입장지지, 중국 봉쇄 	<ul style="list-style-type: none"> 미일동맹 하 미국 입장지지, 중국과의 경제적 관계 	<ul style="list-style-type: none"> 중국 억제 적극 참여, 자위대 활동 확대

자료: ETtoday新聞雲(2022.8.3.), 김종섭(2011a) 자료 참조 및 저자 작성

01

서론

제1절 조사 배경 및 목적

1. 조사 배경 및 필요성

대만해협에 대한 국제적 관심이 또 한 번 고조되고 있다. 2016년 이후 중국·대만(이하 양안) 관계가 급냉각된 가운데 미국·중국(미·중) 갈등까지 격화하면서, 대만해협을 둘러싼 미국·중국대만 간 긴장이 한층 더 높아진 상태다.

2013년 출범한 중국 시진핑(習近平) 지도부는 이전 지도부보다 더욱 강력하게 ‘대만문제’¹⁾ 해결 의지를 표출해 왔다. 대만과 인접한 중국 남부 푸젠성(福建省)에서 17년간 근무한 바 있는 시진핑은 자신의 풍부한 대만 관련 경험을 바탕으로 임기 내에 양안 통일을 이루겠다는 목표를 직·간접적으로 드러내 왔다. 그는 양안 통일이야말로 자신의 정치 슬로건인 ‘중국몽(中國夢)’, 즉 중화민족의 위대한 부흥을 실현하여 중국을 명실상부한 최강 대국으로 다시 부상시킬 수 있는 핵심이라고 본다.

1) ‘대만문제(Taiwan Issue)’는 국공내전 이후 대만 정권과 주권 귀속에 관한 문제 및 분쟁을 가리키는 용어이다. 자세한 내용은 제2절, 1. 조사 내용 및 범위에서 설명한다.

반면, 최근 몇 년 동안 대만은 중국과는 완전히 상반된 행보를 보여 왔다. 대만 독립을 지향하는 민주진보당(민진당) 출신의 차이잉원(蔡英文) 총통이 2016년에 이어 2020년 총통 선거에서 연임에 성공하면서 대만 정부의 탈(脫)중국적 경향은 더욱 심해졌다. 이에 대해 중국 역시 대화와 교류에 소극적 자세를 취하면서 양안 간 교류는 급감했다. 국민당 출신 마잉주(馬英九) 총통 시기, 양안 간 전면적 삼통(三通)²⁾을 허용하고, 양안 관계를 긴밀화했던 몇 년 전과는 확연히 다른 상황이다. 마잉주 총통과 시진핑 주석은 2008년 싱가포르에서 1949년 이후 처음으로 양안 정상회담까지 성사했지만, 그 이후에도 양안의 정치적 간극은 좁아지지 않았다.

설상가상으로 최근 몇 년간 급변한 국제정세 또한 대만해협 분쟁을 격화하는 외부요인으로 작용하고 있다. 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 전 대통령 집권 시기, 미·중 관계는 1979년 수교 이후 가장 냉각되었다. 2018년 무역 갈등으로 촉발된 미·중 경쟁은 기술, 군사 및 규범, 가치 등 전방위적 패권 경쟁으로 확산하고 있다. 이러한 배경에서 대만이 가진 전략적 가치는 상승하고 있다. 이 때문에 2021년 출범한 조 바이든(Joseph R. Biden) 행정부 또한 트럼프 행정부와 마찬가지로 중국과의 경쟁을 공표하고, 중국 견제 방안 중 하나로 대만과의 전략적 관계를 강화하고 있다. 결국 대만해협의 불안정성은 총체적으로 더욱 커졌다.

이밖에 2021년 미국의 아프가니스탄 철수와 2022년 러시아의 우크라이나 침공은 결과적으로 미·중 경쟁을 심화하고 신냉전 국면을 확산시키고 있다. 이러한 가운데 동아시아뿐만 아니라 대만해협의 안보 불안정성 또한 가중되고 있다. 가령, 최근 중국 군용기의 대만 방공식별구역(ADIZ) 침입

2) 삼통(三通)이란 통우·통상·통행을 일컫는 것으로, 양안 간 우편, 무역, 항공 및 선박 교류를 개방하는 것을 의미한다. 중국이 1979년 처음 삼통을 제안했으나 대만이 계속해서 회의적 입장을 보여오다 2001년 천쉐이벤(陳水扁)총통 시절에 일부 지역에만 제한된 삼통, 소위 '소삼통(小三通)'을 허용했다. 2008년 마잉주 총통 당선 이후 대만이 전면적인 삼통을 받아들이면서 중국과 대만 전 지역에서 우편 교류, 무역, 화물과 여객 운송이 가능하게 되었다.

이 상시화되고 있는 상황은 대만해협의 긴장 상태를 방증해준다. 가령, 대만 국방부에 따르면 2022년 중국 군용기는 대만 방공식별구역(ADIZ)을 총 1,700차례 넘게 침입했다. 이는 전년도 961차례에 비해 약 2배 증가한 수치다.³⁾ 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미국 하원의장이 8월 2~3일 대만을 방문한 이후 중국이 사상 최초로 대만을 포위하는 군사 훈련을 실시하면서 대만해협의 긴장은 지난 1995~96년 ‘제3차 대만위기’ 이후 최고조로 치닫기도 했다. 이 때문에 일각에서는 제4차 대만위기가 이미 시작되었다고 주장하기도 한다. 하지만 아직은 중국의 대만 포위 군사 훈련을 ‘위기’로 판단하기에는 더욱 신중할 필요가 있다는 것이 중론인 것으로 보인다.

중요한 것은 대만해협의 긴장 상태가 양안만의 문제는 아니라는 점이다. 중국 정부는 ‘대만문제’를 완전한 내정(內政)으로 간주하고, 외부의 간섭을 철저히 거부하고 있다. 하지만 인과적으로 볼 때 대만해협 갈등은 동아시아 지역의 현안이자 국제정치 문제이다. 1949년 중화인민공화국(중국)과 중화민국(대만) 정부로 분단되었던 과정은 미국, 소련, 일본 그리고 남북한의 복잡한 상황이 상호작용한 데에 기인한다. 결과적으로도 대만해협 갈등은 우리나라를 비롯한 동아시아 각국의 외교 및 안보, 경제, 무역·통상, 문화 교류에 직·간접적인 영향을 미친다.

따라서 양안 당사자뿐 아니라 대만문제의 향방에 중요한 변수로 작용할 수 있는 역내 주요국의 대응 동향을 파악하고, 우리나라를 둘러싼 해양안보의 변화를 주시할 필요가 있다. 주요국 중에서는 특히 미국과 일본의 대응을 예의주시해야 한다. 미국은 1979년 중국과 수교 당시 제정한 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」⁴⁾을 통해 대만에 대한 무기 판매 등 군사적 지원의 법적 근거를 마련하고, 양안관계에 대한 ‘전략적 모호성’ 정책을 시

3) 대만 국방부가 매일 발표하는 ‘즉시군사동태’의 침범 횟수를 각 언론사에서 취합한 것이다. 中華民國國防部 (검색일: 2023.2.7.), 自由時報(2023.1.2.)(검색일: 2023.2.7.).

4) 1979년 「대만관계법」 전문 한글본은 부록1 참조

행해 왔다. 일본은 1972년 중국과 외교관계를 회복하면서 대만과 단교하였지만, 그 후에도 비공식적으로 긴밀하고 우호적인 관계를 유지하고 있다.

미국과 일본이 대만해협 갈등에 어느 정도 개입하느냐에 따라 양안 간 분쟁은 역내 강대국이 모두 개입하는 국제전으로 비화할 가능성도 있다. 이러한 국제전은 제3차 세계대전을 초래할 것이라는 전망도 제기되는 상황이다.⁵⁾ 우리나라는 미국과 동맹으로 얽혀 있고, 일본 역시 미국의 동맹국으로서 미국의 인도-태평양 전략 및 중국 견제 정책에 어느 국가보다 더 적극적으로 참여하고 있다. 따라서 미국과 일본의 대응 동향을 고찰하는 것은 우리나라의 외교, 안보, 경제 등 국가이익에 직간접적 영향을 미칠 수 있는 대만해협의 질서 변화를 조기에 파악하여 충분한 대응 태세를 갖추게 하는 데 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 또한 대외의존도가 특히 높은 우리나라에 대만해협 해상교통로의 중요성은 매우 크므로 이 지역의 최신 정세 동향을 신속하고 자세히 파악하는 것은 우리나라의 외교, 국가안보뿐 아니라 해상교통로 안정 확보 등 경제 안보를 위해서도 필요하다.

2. 조사 목적

이 조사는 대만해협 갈등의 역사적 변천 과정과 현황을 고찰하고, 대만 문제와 역사적·지정학적 연관성이 높은 주요 국가의 과거 대응과 현재 인식을 분석하는 것을 일차적 목적으로 한다. 이러한 분석을 통해 향후 대만해협 정세 급변 시 우리나라가 발 빠른 대책을 마련할 수 있도록 학술 및 정책적 근거 자료로 체계화하는 것이 이 조사의 이차적 목적이다.

5) 주간조선(2022.1.5.)(검색일: 2022.7.29.)

이 보고서는 먼저 과거에 발생했던 제1~3차 대만해협 위기를 심층적으로 고찰한다. 대만해협 위기를 1~3차로 구분하여 첫째, 구체적 위기 내용은 무엇이었으며, 그러한 위기는 어떤 대내적 배경에서 발생했는지 분석한다. 둘째, 당시 대만해협 위기 발생에 영향을 준 국제정세와 대외적 배경은 무엇이었던지도 검토한다. 셋째, 첫 번째와 두 번째 분석을 바탕으로 1~3차 대만해협 위기의 결과와 영향은 무엇인지 고찰한다.

또한 현재의 대만해협 갈등은 2018년 무역 갈등을 계기로 격화한 미·중 패권 경쟁을 분기점으로 보고, 주로 2022년 펠로시 미 하원의장의 대만 방문 후 벌어진 중국의 대만 포위 군사 훈련에 초점을 맞춰 분석한다. 이밖에 주요국의 대응을 분석하기 위해 본 조사는 미국과 일본이 과거 대만해협 위기 시 어떠한 대응을 했는지 조사하고, 올해 대만해협 갈등과 관련해서는 어떠한 인식과 전략을 가졌는지 살펴본다.

남의 일로 치부되어 온 대만문제는 지정학적으로 한반도 문제와 떼려야 뗄 수 없이 긴밀하게 연결되어 있다.⁶⁾ 신냉전 국면으로 재편되고 있는 국제정세 속에서 대만해협에서 비상사태가 발생하면 더 이상 남의 일이 아닐 수도 있다. 우리나라가 신속한 대응 태세를 갖추고 국가의 해양 군사·경제 안보를 보장할 수 있으려면 대만해협의 정세 변화를 조기에 파악하여 충분한 대응 태세를 갖추도록 하는 것이 필요하다. 이 점은 본 연구가 지향하는 궁극적인 목적이다.

6) 김윤형·장영희·정옥식(2022), pp. 16~17.

제2절 조사 범위 및 방법

1. 조사 내용 및 범위

1) 주요 조사 내용

본 조사는 대만해협 갈등의 당사자인 중국 및 대만과 제삼자 중 ‘대만문제(Taiwan Issue)’에 가장 밀접하게 연관된 국가인 미국과 일본을 연구 대상으로 한다. 미국은 대만의 준동맹으로서 양안 당사자를 제외한 타국 중 가장 중요한 영향력이 행사하는 국가이다. 또한 일본은 미국의 동맹으로서 대만과 단교 이후에도 정치·외교를 비롯해 경제 및 문화 영역에서 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

양안관계란 중국과 대만 간 관계를 뜻한다. 대만해협양안관계(臺灣海峽兩岸關係)의 줄임말로, 대만해협의 양측에 있는 중국 본토(대륙)⁷⁾와 대만의 관계를 의미한다. 대만해협은 중국 동부 푸젠성(福建省)과 대만 서부 사이에 있는 해역으로, 북동에서 남서 방향으로 총 370km에 이른다. 해협 사이가 좁은 북쪽의 경우 폭이 200km에 불과하고, 남쪽은 폭이 410km에 이르러 평균 폭은 180km에 달한다.

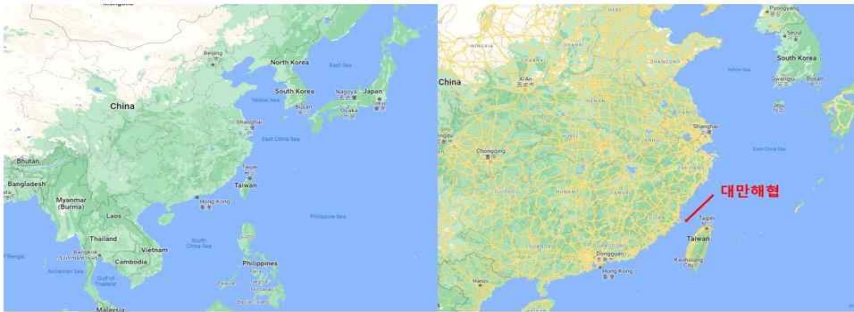
‘중국·대만 관계’는 전자인 중국이 국가 차원의 범주에 속하므로 자칫 후자인 대만도 국가로 비춰질 수 있다. 이를테면 미·중 관계, 한·중 관계와 같이 국가 간의 관계로 이해될 소지가 있는 것이다. 이런 이유로 중국과 대만에서는 ‘중국·대만 관계’라는 용어의 사용을 지양하고 양안관계라는 말을 사용한다.⁸⁾ ‘양안관계’라는 개념의 사용이 보편화되기 시작한 시기는

7) 중국, 대만, 홍콩에서는 일반적으로 중국 본토를 ‘대륙’이라고 일컫는다.

8) 일부 대만 독립을 주장하는 세력의 경우 고의로 중국·대만 관계라는 말을 사용하기도 한다.

대만 학술회에서 중국과 대만 관계가 활성화되기 시작한 1990년대 무렵부터다. 학자들이 양안관계를 영어로 번역하면서 ‘cross-strait relations’라고 표현하였고, 이 단어가 전 세계적으로 사용된 것이 오늘에 이르렀다.⁹⁾

〈그림 1-1〉 대만해협 위치



자료: 구글 지도 (검색일: 2022.8.1.)

그런데 조금 더 깊이 살펴보면 양안관계는 문자적 의미로서 양자의 관계뿐만 아니라 복잡한 역사적, 지정학적, 국제정치적 문제가 내포되어 있다. 그것은 간단히 말해 ‘대만문제’라는 말로 대표된다. 대만문제는 제2차 국공내전(1945~1950년)에서 승리한 중국공산당이 1949년 10월 1일 중국 본토에서 중화인민공화국을 건국하고, 국민당은 대만으로 퇴각해 중화민국을 존속시키면서 두 정부가 대립하는 상황을 둘러싼 문제 제반을 가리킨다. 중국은 이를 내전의 유산으로써 완전한 내정 문제이자 국가 주권·영토 보전·민족 명예 수호 문제로 보고, 외부(특히 미국)의 간섭에 반대한다. 또한 이는 대만 독립 찬성과 반대 세력 사이의 투쟁으로, ‘하나의 중국’과 ‘두 개의 중국’ 사이의 투쟁으로 간주한다.

9) 蘇起(2017), 지은주 역, p. 19.

2) 조사 범위

본 조사의 시간적 범위는 제1차 대만해협 위기가 발생한 1954년부터 2022년까지이다. ‘대만해협 미사일 위기’라고도 일컬어지는 ‘대만해협 위기’는 양안 간 미사일 발사 등 군사 충돌이 발생했지만, 전면적인 전쟁으로까지는 이어지지 않은 사태로, 양안 간 긴장을 고조시킨 상황을 가리킨다. 대만해협 위기는 1950년대부터 지금까지 총 세 차례 발생했다. 구체적으로 제1차 위기 시기는 1954~1955년, 제2차 위기는 1958년, 제3차 위기는 1995~1996년이다.

본 조사에서 일컫는 미·중 경쟁기는 2008년 이후부터 현재(2022년)까지를 가리키며, 특히 본 보고서는 양국 패권 경쟁이 본격화한 2018년 무역 갈등 이후에 초점을 맞춘다. 리먼 브러더스 파산으로 발생한 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국의 대외적 영향력을 쇠퇴하기 시작했지만, 중국은 2008년 미국 국제 최대 보유국이 되었다. 그뿐만 아니라 2010년부터는 일본을 제치고 세계 2위의 경제 대국으로 도약하면서 대외적 영향력이 급속도로 성장하였다.¹⁰⁾ 이 시점을 계기로 양국의 경쟁은 본격화되었다. 미국은 중국을 자국 패권에 대한 도전국으로 간주했고, 중국은 ‘신형대국관계’ 등 외교 방침으로 미국과의 관계와 국제사회에서 자국의 지위를 재설정하고자 하였다.

이 보고서는 이러한 미·중 경쟁기에 대만해협 위기 또는 긴장을 둘러싸고 양안 간 발생하는 쟁점과 미국 및 일본의 대응이 무엇인지 분석한다. 이를 통해 동아시아의 국제관계 동향과 변화를 자세히 파악하고, 우리나라 해양안보에 잠재적 위협요인이 될 수 있는 대만해협 문제에 대한 대응책 마련이 필요할 때를 대비하고, 정책연구의 기초 자료로 제공하고자 한다.

10) 미·중 관계 연대표는 CFR, “U.S. Relations With China” 참조(검색일: 2022.6.30.)

2. 조사 방법

본 조사는 전체적으로 중국, 대만, 미국, 일본 정부의 보고서 및 법안 등 원어 문헌자료와 국내외 서적, 논문, 언론 등 2차 자료를 심층 분석하는 질적 연구 방법을 사용한다. 대만해협 갈등에 대한 주요국의 대응 부분에서는 미국과 일본을 대상으로 사례 연구를 시행하였다. 문헌 분석을 위해서는 국내뿐 아니라 중국, 대만, 미국, 일본을 비롯한 해외의 서적, 정부 보고서, 언론 보도, 법안 등을 수집하여 활용하였다. 또한, 대만과 미국 국방당국의 통계 자료도 활용하였다. 기존 자료에서 미흡한 부분을 보충하고, 전망에 관한 연구를 위해 외부 전문가를 대상으로 자문회의를 진행하고, 심층 인터뷰를 통해 논지를 보강하였다.

02

과거 대만해협 위기와 주요국의 대응

제1절 제1차 대만해협 위기(1954-55년)

1. 내용 및 배경

1) 위기 내용과 대내적 배경

1945년 제2차 세계대전에서 일본이 패망하면서 일제 식민지였던 대만은 연합국으로 양도되었고, 이후 중화민국 정부에 귀속되었다. 이로써 대만은 1895년 청일전쟁 후 시작된 50년 동안의 일본 식민지를 끝내고 국민당의 통치하에 들어가게 되었다. 일본의 반식민 상태였던 중국에서는 패망한 일본이 퇴각한 후 국민당과 공산당 간 제2차 국공내전이 벌어졌다. 이 전쟁에서 패한 국민당 장제스(蔣介石) 정권은 1949년 12월 대만으로 퇴각하고, 난징에 있던 중화민국 정부를 대만 타이베이로 이전하였다. 공산당 마오쩌둥 정권은 본토에서 국민당 세력을 축출하고 1949년 10월 1일 중화인민공화국(The People's Republic of China, PRC) 건국을 선포하는 데 성공했다.

그러나 1949년 10월 이후에도 양안 사이에는 긴장이 지속되었으며, 군사적 충돌 가능성이 잠재해 있었다. 국민당 정부는 중국 본토 수복을 위해

무장하고 있었고, 공산당 정부 역시 무력을 통해 대만을 수복하고 공산주의 혁명을 완성하고자 하였다. 이에 중국공산당은 1949년 10월 24일 국민당 군대가 주둔하고 있던 진먼다오(金門島)에서 상륙작전을 펼쳤지만, 구닝터우(古寧頭)와 덩부다오(登步島) 전투에서 패배하게 되었다. 이에 공산당은 상륙작전 계획을 진먼다오에 대한 집중 포격 작전으로 변경하였다.

중국은 한국전쟁 당시 북한 지원을 위해 파견했던 병력을 중국 동북 지역으로부터 철수하여 진먼다오 주변으로 배치하였다. 진먼다오는 대만으로부터는 약 161km 떨어져 있고, 중국 본토 푸젠성 샤먼(廈門)시에서는 약 3.22km에 불과하지만, 대만의 국민당 정부가 점령하고 있었다. 대만 지도부는 이 섬을 중국 본토 탈환을 위한 교두보로 삼고 있었고, 중국 지도부 또한 이 사실을 인지하고 있었기 때문에 진먼다오를 중심으로 병력이 집중되었다.

이런 과정에서 발생하게 된 무력 충돌이 제1차 대만해협 위기다. 1954년 9월~1955년 5월, 중국은 진먼다오(金門島)와 마주(馬祖) 일대에 포탄 공격을 시행했다. 특히, 1958년 9월 3일 벌어진 포격전에서는 5시간 동안 6천 발의 포격을 퍼붓는 대규모 공격을 단행하였고, 이후 수일 동안 진먼다오에 산발적인 포격을 가하였다.¹¹⁾ 제1차 대만해협 위기가 일명 ‘9.3 포격전’이라고 불리는 이유는 바로 그 때문이다.

대만 중화민국 정부는 미국의 동의하에 9월 7일부터 해군, 공군을 샤먼(廈門) 부근 중국 포병 기지와 해군 함정 결집 지역을 목표로 보복성 공격을 단행하였다.¹²⁾ 중국은 22일부터 진먼다오에 대한 공격을 강화했고, 대만은 다딩다오(大嶼島), 련허(蓮河), 샤먼의 중국 포병 진지에 대응 공격을 하였다. 이후 양측은 산발적인 포격을 이어나갔다.¹³⁾

11) 文化部國家文化資料庫(2009.12.3.)(검색일: 2022.9.2.)

12) 위의 자료(검색일: 2022.9.2.)

13) 위의 자료(검색일: 2022.9.2.)

〈그림 2-1〉 대만 진먼다오 위치



자료: Visit Kinmen(검색일: 2022.8.23.)

2) 국제정세와 대외적 배경

제1차 대만해협 위기는 중국 내부의 이념 대결인 동시에 중국공산당을 지지하는 소련과 국민당을 지지하는 미국의 냉전 구조가 초래한 대립이기도 하다. 마오쩌둥은 소련과의 군사동맹을 통해 해군과 공군을 강화하고 대만 침공을 재개하려고 했으나, 소련 스탈린으로부터 지지를 받지 못하였다. 그러나 미국 트루먼 대통령이 중국의 내정에 간섭하지 않겠다며 중립화를 선언하자 스탈린은 태도를 바꿔 1950년 2월 ‘중소우호동맹상호원조조약’을 체결하였다.¹⁴⁾

그 당시만 해도 미국은 중화인민공화국이 대만에 존속해 있는 국민당의 중화민국(The Republic of China, ROC)을 침략해 제거하는 시나리오에 대해서도 가능성을 열어 두고 있었다.¹⁵⁾ 미국이 원하는 것은 중국에 친미

14) 呂秀蓮(2017), 부자오치 역, pp. 60-61.

15) Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State (검색일: 2022.8.23.)

정권이 수립되고, 미국의 영향력 아래 있는 중국을 군사·경제적으로 지원해 동아시아 지역에 영향력을 미치는 것이었다.¹⁶⁾ 이를 통해 소련에 대한 압박이 가능하다고 판단했기 때문이다.

중국은 소련과 친밀한 관계를 구축하게 되자 1950년 2월 28일 1차 ‘대만 동포에게 고하는 글’을 발표하고 대만에 대한 ‘무력해방’ 의지를 천명하였다. 당시 중국은 대만을 해방(사회주의화)하지 못한 것을 미완의 혁명으로 간주하였다. ‘해방’은 다시 말해 중국이 자국의 정치 이념인 사회주의로써 대만을 흡수하겠다는 의미이며, 무력해방은 군사적 수단을 사용해 대만의 사회주의화 및 중국 본토로의 흡수를 이루겠다는 의미다.¹⁷⁾

그러나 1950년 6월 발발한 한국전쟁으로 상황은 급변하게 되었다. 1950년 1월까지만 해도 ‘중립’의 입장을 발표했던 미국이 한국전쟁 이후 대만해협에 함대를 파견하며, ‘두 개의 중국’ 간 대립에서 대만을 지지하겠다는 태도로 바꾸자 마오쩌둥은 대만 침공 계획을 유보할 수밖에 없었다. 소련 스탈린의 지지하에 북한 김일성 정권이 남한을 침공하였고, 중국 마오쩌둥은 ‘항미원조(抗美援朝, 미국에 대항하고 조선을 지원)’를 명분으로 북한을 지원하였다. 마오쩌둥은 중국이 대만을 정복한 후에 북한이 남한을 점령하기를 원했으나 스탈린의 판단은 달랐고, 마오쩌둥도 후일 대만 침공 시 소련의 지원을 얻기 위해서는 어쩔 수 없이 스탈린과 김일성에게 동조해야 한다고 판단하였다.

한국전쟁 발발 3일 후 미국 트루먼 행정부는 예상과는 달리 곧바로 ‘대만해협 중립’을 선포하고, 대만의 법적 지위는 미정이라고 주장하면서 대만해협에 제7함대를 파견하였다.¹⁸⁾ 이는 미국이 중국 내정에 간섭하지 않고

16) 이가영(2022), p. 406.

17) 무력해방은 평화통일과는 완전히 다른 개념이다. 중국은 1949년부터 1958년까지 무력해방을 고수하다가 1958년부터 1978년까지는 평화해방을 주장하였다. 이후 1978년 덩샤오핑 집권 후 중국은 ‘평화통일’을 주장하면서 양안관계에 있어서 완전히 새로운 패러다임을 열게 된다. 하지만 덩샤오핑 역시 무력을 통한 통일 방안을 완전히 배제했던 것은 아니다.

중립화를 유지하겠다는 과거 태도를 깬 것이다. 미국의 이 결정은 동아시아에서 공산주의가 더욱 확산할 수 있다는 우려와 대만을 반공 기지로 활용하겠다는 전략에 기인한다. 미국이 제7함대를 파견하자 중국공산당 지도부는 대만 침공에 대비한 병력을 한국 전선으로 이동시켰다. 그 결과 한국전쟁 이후 미국이 함대를 철수할 때까지 해협에서의 군사적 충돌은 지연되었다.¹⁹⁾ ‘두 개의 중국(중화인민공화국과 중화민국)’이 대립하는 양안관계는 이때부터 형성된 것이다.

1953년 7월 한국전쟁이 종료되자 중국은 대만 침공 준비를 재개하기 시작하였다. 한국전쟁 외에 제1차 인도차이나 전쟁(베트남 독립전쟁) 또한 1954년 7월 제네바 협정으로 정전되자 중국은 대만 문제에 집중할 적이라고 판단하였다. 특히, 한국과 베트남이 모두 국제사회의 개입으로 정전 협정을 체결하고, 국토 분단이라는 결과를 맞이하자 중국은 대만문제의 국제화를 경계하고 분단을 막기 위해 대만에 대한 무력해방을 시도하기로 계획하였다.²⁰⁾

반면, 미국은 한국전쟁 종식 후 대만과 반공주의 연대를 강화하였으며, 동남아시아 국가들과 공산주의 위협에 맞서 지역을 통합하기 위해 ‘동남아시아 조약기구(The Southeast Asia Treaty Organization)’ 창설을 주도하였다. 한국전쟁에서 중국의 위협을 경험한 미국은 특히 대만 장제스 정부와 ‘상호방위조약’ 체결을 통해 동맹관계로 발전 가능성을 논의하고자 하였다. 이러한 상황 속에서 동아시아에서는 소련·중국의 공산주의 진영과 미국·대만의 자본주의 진영이 분열하게 되었고, 양측 간 긴장은 고조되었다.

18) 제7함대는 미국 해군의 전진 배치 함대 중 규모가 가장 크며, 쿨릴열도부터 남극까지 작전을 수행한다. 이 함대는 50~70척의 선박과 잠수함, 150대의 항공기, 2만7,000명 이상의 해병대를 보유하고 있다. 보통 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 한국, 일본, 필리핀 등 동맹국과 정기적으로 협력한다. Commander, U.S. 7th Fleet 참조(검색일: 2022.8.29.)

19) 呂秀蓮(2017), 부자오치 역, pp. 61-62.

20) 김중섭(2011a), pp. 224-225.

2. 결과 및 영향

중국 지도부는 미국이 동아시아 지역에서 영향력을 확대하며 반공주의 연맹을 확대하는 것을 자국에 대한 안보 위협으로 간주하였다. 특히, 대만을 해방하겠다는 확고한 의지로 1954년 9월 3일에 진먼다오에 대해 12시간 동안 6천여 발의 포격을 가했고, 이후 마주(馬祖) 열도와 다첸(大陳) 군도로 공격을 넓혀 나가면서 제1차 대만해협 위기가 발발하게 되었다.

제1차 대만해협 의 결과는 첫째, 중화민국(대만)의 존속이다. 장제스가 이끈 대만 국민당 정권은 미국의 지원에 힘입어 중국의 포격으로 시작된 제1차 대만해협 위기에도 정권을 유지할 수 있었다. 이로써 1949년 공산당에 패배해 대만으로 퇴각한 국민당 정권은 완전히 패망하지 않고 대만에서 존속할 수 있게 되었다. 이는 다시 말해 ‘양안관계’가 시작된 것을 의미하며, 중국과 대만 양측의 특수한 관계는 지금까지 장기화하고 있다.

둘째, 중화민국은 존속뿐만 아니라 ‘중국’을 대표하는 유일한 합법정부로서의 자격을 유지하였다. 이 상황은 1971년 10월 제26차 유엔총회에서 공산당이 이끄는 중화인민공화국이 유엔에 가입하고 중국을 대표하는 유일한 합법 정부로 교체되고 승인을 받는 결의안이 나오기 전까지 이어졌다. 이는 다시 말해 ‘하나의 중국’과 ‘두 개의 중국’ 논란이 생겨난 시발점이 된 것이다.

셋째, 미국이 대만문제와 양안관계에 있어 중요 당사자가 되어 양안 문제에 적극적으로 관여하기 시작했다. 미국은 제1차 대만해협을 계기로 대만에 취했던 소극적이고 중립적이던 입장을 바꾸고 양안 문제를 중시하는 한편, 대만을 지원하고 중국과는 이념적으로 대치하게 되었다. 이로써 양안 관계는 사실상 양안, 즉 중국과 대만 간 문제가 아니라 양안과 미국까지 더한 삼자 간 관계로 전환되었다. 결과적으로 양안관계가 미국의 국내 및 대외정책과도 긴밀하게 연동되기 시작한 것이다.

넷째, 미국과 대만은 상호방위조약을 체결하고, 이를 기반으로 미국이 대만의 안보를 책임지게 되었다. 양측의 동맹관계는 1979년 단교 때까지 이어졌다. 제1차 대만해협 위기 이후 미국은 중국에 대한 견제를 강화하기 위해 동아시아 지역 내에서 반공 연대 강화를 서둘렀다. 1954년 9월 8일, 미국과 영국을 비롯한 8개국이 동남아시아 조약기구를 출범하였으며,²¹⁾ 몇 달 후 1954년 12월 2일에는 ‘미국·대만(중화민국) 상호방위조약’을 체결하였다. 이로써 미국과 대만은 동맹관계로 발전하였고, 양측은 1979년 단교하기 전까지 정식 우방국으로서 대만은 미국의 동아시아 전략에 있어서 한국, 일본과 함께 중요한 역할을 담당하였다. 또한 미국은 양안관계에 있어서 큰 영향을 미치는 주요 변수 중 하나가 되었다.

〈표 2-1〉 제1차 대만해협 위기

구분	제1차 위기
시기	• 1954년 9월~1955년 5월
국제체제	• 냉전, 양극체제
충돌 지점	• 대만(진먼다오, 마주)
배경 및 원인	• 중국, 1950년 2월 28일 1차 〈대만 동포에게 고하는 글〉을 발표하고 대만에 대한 무력해방 천명 • 한국전쟁 및 제1차 인도차이나 전쟁의 정전 이후 중국의 ‘대만 무력해방’ 전략 적극 전개
내용	• 1954년 9월 23일 대규모 포격 이후 양안 간 산발적 포격과 응전
결과	• 중화민국(대만) 존속, 양안관계 형성 • 중화민국이 유엔에서 유일한 중국의 합법정부로 인정 • 미국의 대만문제 개입(중립화 폐기) • 미국·대만, 1954년 12월에 〈상호방위조약〉 체결. 미국의 대만 안보 공약

자료: 저자 작성

21) 동남아 조약기구는 프랑스가 인도차이나반도에서 철수한 후 동남아시아의 공산화를 막기 위해 미국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 파키스탄 8개국이 결성하였다. 이 기구의 중심지였던 미국이 1973년 베트남 전쟁에서 철수한 후 파키스탄과 프랑스가 탈퇴하면서 조직이 점차 와해하였고, 결국 1977년 6월에 해체되었다.

3. 주요국의 대응

1) 미국

(1) 전후 대만에 대한 전략적 인식의 변화

가. 국공내전 후 미국의 대만 포기 입장

1949년 중화인민공화국과 중화민국(대만)으로 분열된 후 1950년대 대만에 대한 미국의 정책은 한국전쟁을 전후로 확연히 변화하였다. 한국전쟁이 발발하기 전까지만 해도 미국은 표면적으로 대만 방어 문제에 개입하지 않겠다는 사실상의 ‘대만 포기’ 입장을 취했다. 1950년 1월 5일 트루먼 대통령이 미국은 “대만에 대해 군사적 지원이나 조언을 제공하지 않겠다”²²⁾라고 공개적으로 밝혔던 것이 이를 방증한다. 뒤이어 애치슨 미 국무장관이 미국 신문기자협회에서 미국의 극동 방위선은 알류산 열도, 일본 류큐 제도, 필리핀이 연결되는 선이라고 선언하면서,²³⁾ 대만은 극동 방위선 밖에 두었다. 대만은 미국의 아시아·태평양 전략에서 중요한 전략적 가치를 지닌 곳이기 때문에 이는 사실상 ‘대만’ 포기정책이기보다는 ‘장제스 정부’에 대한 포기정책이라고 보는 게 더 명확하다고 할 수 있다.

이와 같은 미국의 인식은 무엇보다 장제스가 이끄는 반공 정부가 마오쩌둥의 공산 정부보다 열세하다고 평가한 것에 기인한다. 미국은 대만의 국민당 정권이 얼마 지나지 않아 무너질 것으로 판단했다. 이미 1948년도부터 장제스 정권을 지원하는 것이 무의미하다는 의견이 미국 정부 내에서 제기되기 시작했다.²⁴⁾ 미국은 1945년부터 1949년까지, 당시 중화민국 난징(南京)정부 총예산의 1.5배에 달하는 규모인 총 20억 달러의 군사, 경제

22) Harry S. Truman Library & Museum(1950.1.5.)(검색일: 2022.8.20.)

23) Harry S. Truman Library & Museum(1950.1.12.)(검색일: 2022.8.21.)

24) 전예원(1982), p.362-365, 재인용: 이상호·박성진(2021), pp.193-194.

적 지원을 단행했는데도 불구하고 오히려 공산당의 세력이 확산하였다는 점을 인지하면서 국민당 정부의 무능함을 우려하고 있었다.²⁵⁾

국민당 정부의 실패 이유에 대해 미국 정부는 이 지도부가 중국 내 혁명 상황에 대해 신속하고 현명하게 대처하지 못했고, 거의 무용지물이 되어버린 유교 이념을 국민당 정부의 이데올로기로 삼았으며, 장제스의 입지가 예전에 비해 크게 약화된 것을 주요 원인으로 분석했다.²⁶⁾ 다시 말해 미국은 이미 장제스의 몰락을 예견하며 그의 재기를 포기한 상태였다. 그러나 중국공산당이 대만까지 흡수한다면 1940년대 말에 형성된 미국의 서태평양 방어 전략에 중대한 위협이 될 수 있었기 때문에 미국 정부 내에서 대만의 전략적 위치는 중요한 문제로 떠올랐다.²⁷⁾

따라서 미국은 “중국에 대한 미국의 정책”이라는 NSC 34 보고서를 통해 현 국민정부를 계속해서 인정하되, 국민정부가 몰락할 경우 주변 정세에 의해 중국 정부의 승인에 관한 결정을 내려야 한다고 판단하고 있었다. 또한 가능한 한 중국이 소련의 정치·군사적 괴뢰가 되지 않도록 노력할 것을 권고했다. 따라서 대만이 미국의 극동 방위선에서 제외된 ‘애치슨라인’의 발표도 일종의 대중 화해 제스처 및 중·소 이간 의도에서 발표된 것으로 분석할 수 있다.²⁸⁾

미국 내 대만 정책에 대한 고민은 NSC 37의 여러 수정 과정을²⁹⁾ 통해 알 수 있다. 1949년 말 NSC 37/9 수정본 전까지만 해도 미국에서는 대만에 대한 군사적 중요성은 낮게 평가하고 자국 안보상 중국 내전 개입을 자제해야 한다는 입장이 우세했다. 이는 장제스 정부에 실망한 미국이 오히

25) 이상호·박성진(2021), p.197.

26) “Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan) to the Secretary of State” (1948.11.30.), p. 224, 재인용: 이상호·박성진(2021), p.196

27) 피터 로우 지음·김시완 옮김(1989), p.156, 재인용: 이상호·박성진(2021), p.195

28) 이상호·박성진(2021), p.204

29) NSC 37 변경과정에 대한 자세한 내용은 이상호·박성진(2021), pp. 197-202 참조

려 중국 전역을 장악한 중국공산당을 활용해 소련에 맞서게 한다는 아시아의 ‘티토주의화’ 전략과³⁰⁾ 썰기 정책 등을 고려하던 시기였기 때문이다.

NSC 37 초안에서는 대만에 대한 적절한 외교와 경제적 방법이 취해지면 공산주의자들의 지배를 충분히 막을 수 있다고도 평가하고 있다.³¹⁾ 1949년 8월 22일 국방장관에 의해 제출된 NSC 37/7 수정본과 10월 6일 국무장관이 제출한 37/8 수정본에서는 미국의 군사적 점령, 지배가 없다면 대만은 ‘1950년 안에 중국공산당에 의해 지배될 것이다’라는 일치된 평가를 내렸으며, 특히 국방부는 “대만과 평후 제도가 미국에 있어 전쟁이 발발할 경우 점령을 위해 노력을 기울일 만큼 군사적 중요성을 가지는 지역이 아니라고 생각”한다고도 평했다.³²⁾

나. 대만의 전략적 중요성 재조명

1949년 말부터 대만의 중요성을 강조하기 시작한 맥아더와 공화당원들의 영향으로 미국 내에서 대만의 전략적 중요성 평가에 대한 변화가 발생하게 된다. 그 결과 미국 합동참모본부는 1949년 12월 27일 제시된 NSC 37/9에서는 군사적 방법이 대만의 발전을 촉진할 수 있다고 평가하며, 대만에 대한 군사원조 계획이 미국의 안보에 유익할 것으로 전망하기도 했다. 또한 극동군 사령관에게 미 제7함대를 이용하여 대만에 대한 중공의 침공을 저지할 수 있는 군사적 원조의 타당성을 조사하도록 지시하는³³⁾ 등 기존 태도에서 방향을 다소 선회했다.

1949년 말부터 맥아더는 대만이 ‘해안에 위치한 섬 방어기지로써’ 중요함을 강조하기 시작했으며, “공산주의자들이 대만을 장악하면 태평양에서

30) 이상호·박성진(2021), p.209.

31) 위의 논문, p. 198.

32) 위의 논문, p. 201.

33) 위의 논문, p. 202.

미국의 안보는 ‘치명적인’ 타격을 받는다”라며, 공산주의자들이 섬을 공격하지 못하도록 트루먼 대통령은 대만을 ‘중립’지역으로 선포해야 한다고 주장했다.³⁴⁾ 또한 맥아더는 대만이 중국 공산주의자들의 손에 넘어간다면 극동아시아에서 미국의 방어지역들을 결정적으로 잃어버릴 것으로 이에 대한 대안으로 대만을 미국의 ‘신탁통치’ 또는 일본에 돌려주자고 제안했다.³⁵⁾ 공화당의 스미스 상원의원의 경우, 대만은 아직 일본영토이기 때문에 미국은 대만에서 보호국 정치를 시행할 수 있다는 제안을 내놓기도 했다. 공화당의 놀랜드나 태프트 상원의원은 “미 해군이 대만을 방어하기 위해 배치되어야 한다”며³⁶⁾ 대만에 대한 미국의 강력한 군사적 지원을 통해 보호할 것을 주장했다.

다. 한국전쟁 후 대만 지원 및 중국과 적대화

1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발하기 전부터 변화하고 있던 미국의 대(對) 대만 정책(이하, 대만 정책)은 결국 한국전쟁을 계기로 큰 전환점을 맞게 되었다. 한국전쟁 발발하자 미국 트루먼 대통령은 대만해협으로 미 제7함대 파견을 명령하는 성명을 발표하면서 기존 중국 내전에 대한 불개입 정책에서 탈피했고, 이는 이후 7월에 이뤄졌던 맥아더의 대만 방문과 함께 7~8월 중 대대적인 대만 공습을 준비하던 중국이 이를 연기하도록 하는 결과를 가져왔다.

미국은 한국전쟁 이후 대만에 대한 정책을 재고려하면서 대만을 지원하기 위한 일련의 방안들을 추진하면서 대만을 지지하는 정책을 추진하기 시작했다. 1951년 2월 9일 미국은 대만과 「상호방위지원협정(Mutual Defense Assistance Agreement)」을 체결하여 대만이 필요로 하는 특정

34) 마이클 살러(1991), p.149, 재인용: 이상호·박성진(2021), p. 202.

35) 위의 논문, p. 202.

36) 위의 논문, p. 203.

군사물자를 제공하는 데 동의했다. 또한 ‘군사고문단(Military Assistance and Advisory Group, MAAG)’을 설립하여 대만군의 정리 편제와 훈련방식 및 노후 무기를 신식으로 바꾸는 작업을 지원했다.³⁷⁾

또한, 1953년 아이젠하워가 대통령에 취임하면서 ‘중립화 해제’ 성명을 발표했다. 이전에는 미국이 대만 중립화를 추진함으로써 중공이 무력으로 대만을 침범하려는 시도를 차단할 수 있었으나, 역으로 대만군의 ‘반공대륙(反攻大陸)’도 제약을 받아 미국의 동의 없이는 독자적인 군사행동을 펼칠 수도 없다는 것이었지만³⁸⁾, 아이젠하워의 ‘중립화 해제’ 성명은 앞으로 대만의 방어는 지원하지만 더는 중국으로 진입하려는 대만군을 저지하지 않고 본토 진격을 허용하겠다는 의미였다³⁹⁾. 하지만 이는 취임 후 한국전쟁을 하루빨리 끝내고자 아이젠하워가 휴전에 응하지 않으면 향후 전쟁의 범위를 중국 본토로까지 확대시킬 수 있다는 의미로 중국을 굴복시키기 위한 전략이었으며, 미국은 한국전쟁 이후 여전히 대만문제에 대해 모호하면서도 조심스러운 입장을 취했다.

미국은 한국을 포함한 필리핀 등 아시아 국가들과 상호방위조약을 맺었지만, 대만의 과도한 군사활동으로 인해 중공과 직접적인 충돌에 휘말릴 것을 우려한 미국은 대만과 공식적인 관계를 맺는 것이 현명한 선택인지 확신하지 못했다.⁴⁰⁾ 하지만 결국 제1차 대만해협 위기를 거치면서 대만을 중국 봉쇄 전략의 일부로 수용하게 되었다.⁴¹⁾

37) 김영신(2022), p. 78.

38) 위의 논문, p. 78.

39) 위의 논문, p. 79.

40) Leffer(2010), 재인용: 박상현(2022), p. 405.

41) 위의 자료, p. 405.

(2) 제1차 대만해협 위기에 대한 미국의 대응

미국은 중국 봉쇄 정책의 하나로 대만의 미해결 법적 지위를 활용하여 중국이 대만에 대한 주권을 주장하지 못하도록 했다. 1950년 한국전쟁이 발발한 이후 트루먼 대통령은 제7함대를 대만해협으로 이동하도록 명령하면서 “대만의 지위는 안전의 회복, 대일평화조약, 유엔에 의한 검토 등을 기다려야 한다”는 성명을 발표했다.⁴²⁾ 또한, 미국과 영국 양국에서는 대만은 중국의 어느 정권에도 넘기지 않고 대일강화회의에서 그 귀속을 결정해야 한다는 주장이 제기되기에 이르렀는데,⁴³⁾ 결과적으로 1951년 대일평화조약에서 일본은 대만섬을 포기한다는 것만 결정되었고, 대만의 귀속 여부가 결정되지 않았다.⁴⁴⁾ 그리고 1952년 4월 일본과 국민당 정부가 맺은 중·일 평화조약에서도 대만의 중국 귀속에 대한 문제가 결정되지 않았다.⁴⁵⁾ 미국은 대만 정부를 정통성을 가진 중국 정부로 간주하며 적극적으로 지원하기 시작했다.⁴⁶⁾ 결국 중국은 1971년 미국과의 외교관계를 맺고 나서야 유엔의 ‘중국’ 자리를 차지하게 되었다.

미국이 대만을 외교적으로 승인하고 1954년 12월 상호방위조약을 맺으면서 중국에 대한 반공주의적 봉쇄가 미국의 주요한 지역적 거대전략으로 제도화되었다.⁴⁷⁾ 대만은 공산주의의 확산을 막고 중국을 봉쇄하는 미국의 ‘불침항모(unsinkable aircraft carrier)’로 여겨졌다.⁴⁸⁾ 그리고 미국은 대만과의 상호방위조약을 통해 미국의 동의 없이 중국을 무력 침략하거나 해안수비대를 강화하지 않겠다는 약속을 받아내면서, 또 한 번 중국에 대한 공격 억지와 동시에 대만에 대한 억지를 수행하는 이른바 ‘이중적 억지’

42) 이규원(2006), p. 28.

43) Tucker et al(2005), p. 188, 재인용: 이규원(2006), p. 28.

44) 이규원(2006), p. 29.

45) 위의 자료, p. 29.

46) 위의 자료, p. 29.

47) 박성현(2022), p. 405.

48) Hua(2006), p. 5, 재인용: 박성현(2022), p. 405.

전략을 추진했다.⁴⁹⁾

1955년 1~2월에는 대만해협 부근의 대진도와 일강산도에 대한 대규모 공세를 중국이 취하면서 양안 간 군사적 충돌이 증폭되었다.⁵⁰⁾ 이에 미국은 3척의 항공모함과 군함을 대만해협에 파견하며 중국에 대한 원자력 공격을 위협했다. 제2차 세계대전 말 일본에 원자폭탄을 두 차례나 투하한 것을 목격한 중국의 입장에서 당시 원자력 공격력을 가지고 있지도 않았던 시기라 미국의 위협은 중대하게 다가왔을 것이다.

미국은 1955년 1월 28일에는 대만의 안보 공약을 강화하기 위한 제도적 장치인 진먼다오 결의안(소위 대만결의안)을 통과시킴으로써 중국의 무력 해방 의도를 견제했다.⁵¹⁾ 대만결의안은 미국 대통령이 필요하다고 판정할 경우 “미국의 무장부대를 이용하여 대만과 펑호열도의 안전을 수호하고, 방어를 위해 무장공격도 감행한다”고 천명했다.⁵²⁾

결론적으로 미국은 전후 냉전이라는 맥락에서 소련 공산당 저지라는 목적에서 대만의 전략적 중요성을 재조명했고, 이후 대만을 미국의 아시아·태평양 전략에 없어서는 안 될 불침함모로 간주하며 사실상의 동맹 전선을 구축하기 시작하였다.

2) 일본

(1) 전후 중·일 관계와 대만 인식

1950년대 일본과 대만 간의 관계는 일본의 중국 정책 추이, 구체적으로 중·일 무역 문제와 중국의 승인을 둘러싼 문제도 관련이 있지만, 제2차 세

49) 박성현(2022), p. 406.

50) Tucker et al(2005), p. 189, 재인용: 이규원(2006), p. 30.

51) 이규원(2006), p. 30.

52) 위의 논문, p. 30.

계대전 이후 국제적으로는 동아시아 냉전체제 즉 미국·소련 및 중국 3국 관계에서 영향을 강하게 받았다고 볼 수 있다.

당시 영국과 미국은 대중 정책에서 인식의 차이를 보였다. 1950년 1월 6일 영국이 중국공산당 정부를 승인하면서, 국민당 정부를 승인한 미국 정부와의 사이에 갈등이 조성되었다. 상이한 대중 정책을 추구하던 미국과 영국은 양국 주도로 이끌어가던 샌프란시스코 강화조약 체결을 위한 중국 정부 초청 문제를 두고 첨예하게 대립했다. 한국전쟁이 발발하면서 아시아에서의 냉전이 가시화되었고 미국은 이데올로기 중심의 정책 기조를 강화했다. 일본 요시다 정부의 중국 선택 문제는 일견 요시다 서한과 중화민국과의 평화조약으로 중화민국 정권을 선택하는 것으로 일단락된 것으로 보였다. 그렇지만, 실질적으로는 중국 본토에 대한 개입을 최소화하고 중국 선택 문제를 가능한 한 연기하려는 의도를 담은 절차상의 타협이다.⁵³⁾

한편 전후 일본 정부의 목표는 정치면에서는 강화조약 체결을 통한 독립, 경제적인 면에서는 전후 복구와 경제발전으로 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 일본에 있어 중국은 경제성장을 이끌 큰 시장이기에 중요한 고려 대상이었다. 이런 국제적인 배경과 일본이 중국에 대해 가지는 경제적 중요성의 불일치 때문에 일본 정부는 중국과 중화민국 사이의 등거리 외교를 표방하게 되었다. 1951년 미일안보조약을 체결하고 미일동맹 하에 일본의 대외관계가 영향을 받지만, 이 동맹의 주요 표적인 중국 문제에 있어서 일본은 독자성을 유지하려 해왔다.⁵⁵⁾

요시다 시게루(吉田茂)로 대표되는 전후 일본의 보수 진영은 경제를 우선하고 주변국과의 관계를 중시함으로써 주변국의 인정을 받는 아시아 지도국으로서의 입지를 다지려 했다. 미국으로부터의 안보 보장과 경제 지원을

53) 최은봉·오승희(2011), p. 207.

54) 위의 논문, p. 192.

55) 한겨레(2021.4.22.)(검색일: 2022.10.20.)

반고자 했으며, 일본의 안보와 번영이 아시아에 달렸다고 보고 특히 중국과의 관계를 정상화한다는 것이 주요 정책 방향이었다.

그런데 1949년 중화인민공화국의 성립으로 중국이 이분화되면서 일본은 두 가지 과제 즉 안보와 경제 간에 선택하지 않을 수 없는 상황에 직면했다. 한국전쟁이 중국공산당의 개입으로 미·중 간의 대리전의 양상이 되자 일본 정부도 역시 반중의 연대에 함께 해야 했다.

그러나 공산정권에 대한 반감을 가진다고는 했지만, 중국 본토를 지배하는 중화인민공화국 정부가 갖는 경제적인 중요성을 무시할 수 없었다.⁵⁶⁾ 이에 존 델레스 당시 미국 국무장관은 요시다 수상에게 대만의 국민당 정부를 인정하지 않으면 일본의 주권을 회복시키지 않겠다고 했고 요시다는 이에 따를 수밖에 없었다.⁵⁷⁾ 그럼에도 요시다는 한국전쟁 당시 중국과 비공식 무역협정을 맺어, 봉쇄당한 중국을 도왔다. 1954년에는 일본 의원 대표단은 중국을 방문해, 마오쩌둥으로부터 과거사를 불문에 부친다는 약속까지 받았다.

요시다 정권을 이은 하토야마 이치로(鳩山 一郎) 수상도 아시아지역주의 구상을 가장 적극적으로 모색했으며, 중국 대표단을 초청하는 등 중국과의 관계에 신경을 쓰는 한편, 미국의 군사력 행사 요구에는 응하지 않았다.⁵⁸⁾ 후임 수상 이시바시 단잔(石橋 湛山) 역시 이와 유사한 대외관계를 유지했다.

(2) 일본-대만 평화조약(日華平和條約) 체결

일명 요시다 서한은 일본-대만 평화조약을 이끌어낸 초석으로 평가되지

56) 최은봉·오승희(2011), p. 193.

57) 한겨레(2021.4.22.)(검색일: 2022.10.20.)

58) 위의 자료, (검색일: 2022.10.20.)

만, 미국의 압력 때문에 일본이 인정한 것이라고 알려진 것과는 달리 그 내용에는 일본 정부가 중국 본토와 대만을 선택하는 문제에 대한 등거리 전략이 반영되어 있다고 볼 수 있다.

1951년 12월 델레스 미국 특사는 일본에 방문해 미국 의회의 대일평화 조약 비준을 촉진하기 위해 일본 정부가 중국과의 강화 문제에 관해 당시 유엔에 의석을 갖고 있던 대만과 협상할 의사가 있는지를 확인했다. 이에 요시다 총리는 델레스 특사 앞으로 12월 24일 서한을 발행(吉田書簡; 요시다 서한)했다. 요시다 서한에는 일본 정부는 법률적으로 가능한 범위에서 대만이 희망한다면, 두 정부 간에 정상적인 관계를 재건하는 조약을 체결할 용의가 있다는 내용이 있었다.⁵⁹⁾ 그리고 이 조약의 조항 중 대만에 관해서는 대만 국민정부의 현실 지배하에 현재 있거나 향후 들어가야 할 영역에 대해 적용한다고 명기했다. 대만 정부는 요시다 서한을 환영하며 즉시 조약 체결 교섭 개시 의사를 일본 정부에 건의했다. 일본 정부는 샌프란시스코 평화회의 직후인 1951년 9월 19일 주일중국대표단에 서면으로 대만에의 재외사무소 설치에 대해 양해를 요구하고 27일에 동의를 얻었다. 동년 11월 17일 타이베이 재외사무소 개설했다.⁶⁰⁾

일본의 목표는 샌프란시스코 강화조약의 제원칙에 따라 국민정부와의 전쟁 상태를 종결하고 현안 해결을 위한 조약 체결 협상에 있다고 했지만 대만 측은 요시다 총리가 의회에서 상하이에 재외사무소 설립 등을 언급한 것에 불만을 표시하며, 양국에 맺어지는 조약의 명칭은 ‘평화조약’이어야 한다고 주장해 의견 충돌이 있었다. 시볼드 미국대사의 중개로 조약 문안을 위한 협상이 시작되었다. 조약은 2월 18일 제1차 비공식 회의를 시작으로 2월 20일 제1차 정식회의에서 국민정부는 제1차로 22조로 구성된 조약안을 제안하고 일본 측은 6조 안을 준비했으나 양측 요구 사항의 차이가

59) 外務省(2021.5.20.)(검색일: 2022.10.22.)

60) 위의 자료(검색일: 2022.10.22.)

켜 협상 체결까지 비공식 회담을 거듭해 의견 합의에 노력했다.⁶¹⁾

일본 정부는 3월 7일, 요시다 서한에 근거하는 일본의 입장에 어긋나지 않는 한 중화민국 측의 의향을 충분히 포함시켜 원만한 타결에 도달하도록 노력해야 한다는 취지를 전달했다. 3월 12일 일본 측은 (1) 중화민국은 배상 청구권을 모두 포기 (2) 전쟁범죄 조항 삭제 (3) 적용 범위에 대해서는 중화민국 정부가 실제로 지배하거나 향후 지배해야 할 지역에 한한 취지의 규정을 교환 공문에 넣을 것, (4) 양국 간의 문제로 샌프란시스코 강화조약의 제원칙을 적용함으로써 해결 가능한 것은 상기 원칙에 따라 처리하는 취지의 규정을 교환 공문에 넣는 것 등에 주안점을 둔 제안을 했다. 중화민국 측은 (1) 배상은 다른 연합국 수준으로 할 것, (2) 적용 범위의 규정 문구에 불만, (3) 장래 일본이 다른 연합국에 주는 대우에 상응할 수 있다는 규정을 조약의 본조로 인정하는 것 등 세 가지를 제시했다.⁶²⁾

이로써 협상이 마무리되었으며, 1952년 4월 28일 오후 3시 30분, 샌프란시스코 강화 조약 발효에 앞서, 양국 간 14조 조약, 의정서 1, 교환공문 3, 합의의사록에 서명이 이루어졌다. 그 후 8월 5일 타이베이에서 일본-대만 평화조약의 비준서가 교환되고 조약이 발효했다.⁶³⁾

(3) 1951년 미일안보조약과 일본의 대중국 독자 외교

1951년 미일안보조약에 기초한 미일동맹의 주요 표적은 중국이었다. 그러나 일본은 이 문제에서 일본의 독자성을 유지하려 해왔다.⁶⁴⁾ 요시다 시게루(吉田茂)로 대표되는 전후 일본의 보수 본류는 경제 우선과 주변국 중시의 노선을 펼치려 했다. 이를 통해 주변국에 인정받는 아시아 지도국의

61) 위의 자료(검색일: 2022.10.22.)

62) 위의 자료(검색일: 2022.10.22.)

63) 위의 자료(검색일: 2022.10.22.)

64) 한겨레(2021.4.22.)(검색일: 2022.10.20.)

로 일본의 입지를 다지려 했다. 그리고 일본의 안보와 번영이 결국 아시아에 달렸다고 믿은 요시다 전 수상은 중국과의 관계를 정상화하겠다는 방침이었다. 하지만 당시 미국은 일본 정부에 대만 국민당 정부를 인정하도록 압박했지만, 요시다 정부는 중국과의 무역 관계를 유지해 당시 봉쇄당하고 있는 중국에 도움을 주었으며, 이후 하토야마 이치로(鳩山一郎), 이시바시 단잔(石橋 湛山) 총리도 중국과의 관계를 유지했다.

1957년 기시 노부스케(岸信介) 정권기의 대만과 중국 정책은 냉전논리에 반드시 일치하지 않는 정책 성향을 엿볼 수 있는 시기이며, 또한 그 후 일본과 대만 관계 규정에 큰 영향을 미치는 것이기도 했다.⁶⁵⁾ 미국은 중앙정보국까지 동원해 기시에게 정치자금을 대면서 그의 총리직을 후원했다. 기시 정권 하 일본은 사회주의권 봉쇄라는 미국 전략의 전초기지 구실을 충실히 했다. 그런데도, 1957년 5월 외무성이 준비한 『동남아 방문관계 휴대자료』에는 기시 정권이 의도하는 중국 정책이 드러나 있었다.⁶⁶⁾ 이 자료에는 중국과의 기본관계에 대해 ‘장래 어느 시기에 중공을 중국 대륙을 현실 지배하는 정권으로 승인하는 것은 자연스럽다고 생각한다’라고 명시해, 사실상 중국 승인으로 연결되는 노선을 보여주고 있다.⁶⁷⁾

이후 일본은, 중-일 관계를 경계하던 미국이 1970년대 초 중국과 화해 분위기로 전환하자, 미국보다 앞서 1972년 중국과 수교하고, 1978년 평화 우호조약을 체결했다. 즉, 역사적으로 일본은 대중 관계에서만은 독자성을 유지한 것을 확인할 수 있다.

65) 前田直樹(2018), p. 65.

66) 위의 논문, p. 67.

67) 위의 논문, p. 143.

제2절 제2차 대만해협 위기(1958-59년)

1. 내용 및 배경

1) 위기 내용과 대내적 배경

제2차 대만해협 위기는 1958년부터 1959년까지 발생한 양안 간 무력 충돌을 일컫는다. 제1차 대만해협 위기가 발생한 지 3년 만에 다시 시작된 양안 간의 무력 충돌이다. 1958년 8월 23일부터 10월 5일 사이 진먼다오 및 마주와 중국 동남부 연안 지역에서 격렬한 포격전이 벌어졌으며, 8월 23일에는 중국이 85분 동안 3만여 발의 집중 포격을 가했다.⁶⁸⁾ 이날 공격을 개시한 중국 인민해방군은 진먼다오의 군사시설을 목표물로 두고 포격을 시작했고, 후반에는 해안선을 차단해 진먼다오를 포위했다. 이 때문에 제2차 대만해협 위기는 일명 8.23 포격전으로 불리기도 한다.

제2차 대만해협 위기는 중국이 시작한 일종의 벼랑끝전술(brinkmanship)이었다고 할 수 있다. 이 전술은 상대방의 양보를 끌어내기 위해 초강수를 두는 것을 의미한다. 중국이 당시 이러한 방식으로 제2차 대만해협 위기를 일으킨 것은 크게 두 가지 배경에서 비롯되었다. 우선 대만이 중국공산당과 타협하지 않겠다는 뜻을 고수하며 중국이 제안한 평화 협상을 거부하자 군사적 행동을 시작함으로써 대만문제 해결, 즉 통일과 하나의 중국에 대한 강한 의지를 드러낸 것이다.⁶⁹⁾

이밖에 중국이 대만 침공을 감행한 또 다른 이유는 대만에 대한 미국의 안보 지원이 어느 정도 인지 확인하려는 의도였다. 제1차 대만해협 위기

68) ETtoday 新聞雲(2022.8.7.)(검색일: 2022.8.9.)

69) 江渝(1997), pp. 44-46.

이후인 1954년 12월 미국과 대만이 체결한 상호방위조약은 중국의 입장에 서는 상당한 안보 위협이었는데, 중국은 이 조약이 어느 정도 실효성을 갖는지 시험해 보고자 하였다.

2) 국제정세와 대외적 배경

1953년 취임한 미국 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령은 양안 간 무력 긴장이 팽팽했던 진먼다오에서 만약 국민당 정부가 주도권을 상실하게 되면 그들의 사기가 떨어질 것을 우려하였다. 그는 이러한 상황이 곧 중국공산당이 대만을 완전히 정복할 전조가 될 수 있다고 판단했다. 따라서 미국은 제1차 대만해협 위기 이후 체결한 상호방위조약 이행을 공고히 하는 데 주력하였다. 특히, 육군 사령관으로 제2차 세계대전에 참여한 바 있는 아이젠하워 대통령은 “공산주의 국가의 무력 침공을 받는 국가가 있으면 경제적·군사적 지원을 통해 그 국가의 영토 보전과 정치적 독립을 보호하기 위해 개입한다”라는 내용의 ‘아이젠하워 독트린’을 발표하는 등 소련을 위시한 공산주의 세력의 확산을 막는 데 노력했다.⁷⁰⁾

막강한 군사력을 보유한 미국의 대만 지원에 대해 중국은 큰 부담감을 느끼고 있었고, 이러한 상황은 중국이 진먼다오를 비롯한 대만 침공 작전을 개시하는 데 걸림돌로 작용했다. 하지만 1958년 7월 미국이 ‘레바논 위기’에 개입해 국제 여론이 중동에 집중된 사이 중국은 대만에 대한 침공을 단행하게 된다.⁷¹⁾ 당시 마오쩌둥은 미국이 중동 문제에 초점을 맞추고 있었고 중동의 반미 정서가 강했기 때문에 이러한 시기를 기회로 활용하고자

70) Brookings(2019.10.29.)<검색일: 2022.9.1.>

71) 친서방파와 이슬람 세력 간에 내분이 발생했던 1958년 레바논 위기에서 아이젠하워 독트린은 처음으로 적용하고 된다. 아이젠하워 행정부는 친서방 정부에 대한 레바논 반란 세력을 1만4,000명의 해병대 파병을 통해 진압하였다. 이는 일명 블루 배트(Blue Bat) 작전으로 불린다. Riedel(2019.10.29.)<검색일: 2022.9.5.>

했다. 이때 대만을 침공하는 것이 미국의 제국주의 세력을 견제하고, 대만 문제가 내정이라는 것을 국제사회에 알리는 좋은 기회가 될 것으로 판단했던 것이다.⁷²⁾

그런 가운데 1958년 8월 미국 국무부가 중국의 대만 침공 준비를 감지하고 해외 공관에 보낸 비망록에서 중국공산당 정부를 인정하지 않는다는 내용이 포함되자 양국 간 긴장은 일촉즉발의 상태로 고조되었다. 결국 중국은 8월 23일 진먼다오 포격을 통해 제2차 대만해협 위기의 서막을 열었다.

2. 결과 및 영향

제2차 대만해협 위기 결과는 첫째, 양안관계가 장기간 냉전의 긴 대치 상태로 빠져들었다는 점을 살펴볼 수 있다. 미국이 대만을 군사적으로 지원하는 한 중국이 대만·미국 연합군을 이기기는 어려웠고, 미국 역시 제3차 세계대전과 같은 대규모 전쟁을 중국과 감행하기를 원하지 않았다. 결국 제2차 대만해협 위기 이후 양안은 장기간 냉전 상태에 들어간다. 하지만 당시 중국의 마오쩌둥과 대만의 장제스 모두 중화인민공화국과 중화민국이 완전히 반목하여 통일 가능성을 배제한 채 각각 고립되는 것을 원하지 않았다. 따라서 제1~2차 대만해협 위기가 벌어진 전장인 진먼다오와 마주한 중국과 대만 모두 향후 양안 간 교류의 채널로 남겨두고자 하였다.

둘째, 미·중 양국 사이에서도 대만문제를 둘러싼 정치적 간극은 더욱 벌어졌다. 중국은 미국이 중국의 내정인 대만문제에 대한 개입을 멈출 것을 촉구하며 무력 침공 외에 평화 협상도 요구했다. 하지만 미국은 이를 받아들이지 않았고, 제2차 대만해협 위기가 끝난 이후에 미·중 양국은 상대방에 대한 적대적 입장을 기본 정책으로 유지하게 되었다. 미국은 중국이 제1

72) 江瀟(1997), pp. 46-47.

차 대만해협 위기 이후 또다시 진먼다오에 포격을 가하며 제2차 대만해협 위기를 일으키자 대만을 전면 수복하려는 의도가 있다고 판단하였다. 동아시아 지역에서 중국을 비롯한 공산주의 세력을 막기 위해 대만의 전략적 중요성을 더욱 높이 인지하게 되었다. 따라서 미국은 대만해협 문제에 개입할 것임을 공개적으로 밝히기 시작했다.

셋째, 미국과 대만 또한 대만문제 및 중국통일에 대한 서로 다른 견해를 확인하였다. 미국은 진먼다오와 마주에 중화민국 군대가 주둔함으로써 양안 간 상시적 군사적 충돌 가능성이 있다고 판단하고, 장제스 총통에게 대만 본섬에서 떨어져 있으며, 중국 대륙에서 훨씬 더 가까운 두 외도(外島)에서 군대를 철수할 것을 요구했다.⁷³⁾ 양안 군대 간 거리를 두고 대만을 고립시킴으로써 중국과의 또 다른 무력 충돌을 피하고자 했던 것이다. 이는 두 개의 중국을 지지한 것으로, 진먼다오와 마주 영토를 고수한 장제스 정부의 계획과 거리가 있었다. 장제스는 오히려 두 외도를 향후 중국 대륙 수복의 교두보로 삼고자 했고, 그들은 잠시 대만에 퇴각해 있을 뿐이라고 생각했다. 즉, 당시만 해도 중화민국 지도자들에게 대만은 지역의 개념일 뿐 중화인민공화국이나 중화민국과 구분되는 일종의 정치적 실체 혹은 국가로 간주하지 않았다.⁷⁴⁾

〈표 2-2〉 제2차 대만해협 위기

구분	제2차 위기
시기	• 1958년 8-10월
국제체제	• 냉전, 양극체제
충돌 지점	• 대만(진먼다오)
배경 및	• 진먼다오 공격

73) 위의 논문, pp. 47-48.

74) 이 점은 현재 민진당 정부의 일부 지도자들 또는 일부 대만 민중들의 생각과 다른 점이다. 현재 대만과 중화민국을 분리해야 한다는 견해를 주장하는 대만 주민들도 상당수 존재한다.

구분	제2차 위기
원인	• 중국의 대만 수복
내용	• 1958년 8월 23일 대규모 포격 후 1959년까지 이어진 양안 간 무력 충돌
결과	• 양안 및 미·중 간 적대관계 공고화 • 1979년까지 약 20년간 냉전 지속

자료: 저자 작성

3. 주요국의 대응

1) 미국

(1) 제2차 대만해협 위기와 분쟁관리

제1차 대만해협 위기 이후 미국은 대만을 공산주의 확장에 대항할 수 있는 장벽이라는 판단하에 대만에 미군의 존재(presence)와 대만에 대한 군사적 지원을 통한 안보협력을 강화하기 시작했다. 1957년부터 핵탄두를 탑재할 수 있는 미사일 제공, 대만 남쪽 해상에서 제6함대의 대규모 군사 훈련 실시, 그리고 1958년 3월 14일 대만주재미국군 지원사령부 창설 등을 추진한 결과 1954년 4,174명에 불과하던 주대만미군의 수는 1958년 19,044명까지 크게 늘었다.⁷⁵⁾ 이와 같은 미국의 대만 지지정책은 대만은 미국에게 특별한 군사적인 전략적 요충지라는 점을 미국이 인식하고 대만이 공산주의 중국을 대체할 것이라는 희망을 가졌다는 것을 보여준다.⁷⁶⁾ 그 일환으로 미국은 국제사회에서 공산주의 중국이 국제적으로 인정받지 못하도록 노력했으며,⁷⁷⁾ 그 결과로서 중국이 아닌 대만 정권이 1971년까지 유엔의 ‘중국’ 자리를 유지했다.

75) 이가영(2022), p. 418.

76) 이규원(2006), p. 31.

77) 위의 논문, p. 31.

당시는 미국과 소련 간 냉전이 본격화되기 시작한 시기로 미국은 한편으로는 아시아 지역에서의 공산주의 확대를 막으려는 방편으로 대만을 적극적으로 지지하는 외교정책을 펼쳤으나, 다른 한편으로는 여전히 이곳에서의 분쟁을 관리하여 미국이 중국과 무력 충돌하게 되는 상황은 피하고자 했다. 따라서, 1958년 8월 제2차 대만해협 위기가 발생하자, 미국은 중국이 대만 전역을 공격하려는 의도를 지니고 있다고 판단하였고 대만이 외도를 상실하면 대만군의 사기가 저하하고, 중국의 대만 정복을 촉발시킬 것을 우려하였다.⁷⁸⁾

미국은 6척의 항공모함, 130척의 전함, 500대의 전투기, 3,800명의 해병대와 5,000명의 육군 전력을 대만해협으로 집결시키는 등⁷⁹⁾ 적극 개입함으로써 중국과의 일촉즉발의 상황이 만들어졌지만, 중국을 저지하는 데 성공하고 결국 위기는 진정 국면에 들게 됐다. 미국은 중미대사급회담을 재개할 의사를 내비치면서, 한편으로는 중국군의 진면다오에 대한 포격의 중지를 요구하는 등 중국에 대한 보복적인 군사행동은 실행하지 않았다.⁸⁰⁾ 또한, 대만 정부의 공격적인 본토 공격의 의도에도 반대하는 입장을 보였으며, 1962년 대만 정부가 중국에서 대약진 운동의 실패로 경제적 위기를 겪고 있는 것을 기회로 중국 해안지대를 공격하고자 미국의 동의를 얻으려고 했을 때 미 케네디 행정부는 이를 반대하는 입장을 분명히 표명하였다.⁸¹⁾

(2) ‘대만지지’에서 ‘전략적 모호성’으로 변화

1958년 일어난 제2차 대만해협 위기와 1995년 발생한 제3차 대만해협 위기 사이에 많은 변화들이 일어났다. 가장 중요한 변화는 1979년 미국이

78) U.S. Department of State(검색일: 2022.8.21.)

79) 이규원(2006), p. 32.

80) 위의 논문, p. 32-33.

81) 위의 논문, p. 33.

중국과 외교관계를 수립하면서 대만과의 공식 외교관계가 단절되었다는 점이다. 그 배경에는 우선 국제정세가 변화함에 따라 소련에 대항하여 미국과 중국은 서로에 대한 전략적 가치를 재평가하게 되었고, 서로의 이해관계가 부합함에 따라 양국 간 수교를 맺을 필요성이 증대되었다. 이 시기 미국은 베트남 전쟁에 개입을 강화하기 시작했고, 대만에 대한 중국의 군사적 위협도 감소한 것으로 인식하기 시작하여 중국에 대한 봉쇄는 계속 유지하되 이전처럼 고립화 정책은 추구하지 않아야 한다는 인식이 생겨나기 시작했다.⁸²⁾ 또한, 중국과 소련 간에는 사회주의 이념 분쟁으로 대결적인 구도를 보이기 시작했으며, 당시 문화대혁명의 혼돈 속에서 외부침공에 대해 매우 취약했던 중국은 1969년 중·소 국경지대에서의 충돌 이후 소련 병력이 급증하면서 미국보다도 소련이 자국의 안보를 위협할 수 있는 더 위험한 존재로 인식하기 시작했다.⁸³⁾

따라서, 1960년대부터 양국은 서로에 대한 인식의 변화에 따라 1960년대 말부터는 관계 수립을 위한 본격적인 노력을 경주하기 시작했다. 미국에서는 케네디 행정부가 출범한 직후 중국정책의 수정이 필요하다고 판단하고 검토하기 시작했으며, 특히, 이전 행정부에서는 논의 자체를 회피했던 중국의 유엔가입 문제에 대해 본격적으로 논의하였다. 그 결과 행정부 내에서 유엔에서 중국과 대만의 의석이 인정되는 ‘두 개의 중국(two Chinas)’ 정책이 권고됐는데 이는 대만을 유지하는데 자유세계로부터 더 많은 지지를 확보하기 위해 유연성이 필요하다고 판단했기 때문이다.⁸⁴⁾

여기서 중국이 “스스로 들어오기를 원치 않도록 하는 방안을 찾는 것”이 문제의 핵심이었으며, ‘두 개의 중국’은 그것을 강력히 반대해 온 공산 중국을 “지속적으로 배제할 가능성”을 높이고, 공산 중국이 유엔에서 배제 당

82) 위의 논문, p. 35.

83) Garson(1994), pp. 120-121, 재인용: 이규원(2006), pp. 35-36.

84) Fetzter(1989), pp. 19-20, 재인용: 김정배(2011), p. 199.

한데 대한 “책임을 중국에게 전가”하는 데 도움을 줄 것임을 명확히 인식했다.⁸⁵⁾ 하지만 내외적으로 ‘두 개의 중국’은 수용될 수 없음이 분명해지면서 1961년 5월 국무부는 하나의 대안으로 ‘일 국가 두 정부’의 형태로써 중국은 하나이고 유엔이 국민당 정부와 공산당 정부를 승인하면 두 정부에게 회원으로서 동일한 자격을 부여하는 ‘후계 국가(successor states)’를 제안했다.⁸⁶⁾ 하지만, 이에 대해 케네디는 미국이 공산 중국의 합법성을 인정하는 것이 되는 정치적 위험성을 우려하며 상당한 장점이 있다고 생각하면서도 지지할 수 없게 됐다.⁸⁷⁾ 대신 케네디 행정부는 중국의 유엔가입을 막기 위해 유엔이 그 문제를 ‘중대 사안(important question)’으로⁸⁸⁾ 지정하고자 했고, 1961년 12월 유엔 총회 투표 결과 성공했다. 케네디 행정부는 전임 행정부의 봉쇄와 고립 정책에 공감하면서도 변화하는 국제정치적 상황, 특히 늘어난 신생국가들을 인식함에 따른 전략적 전술의 변화 필요성을 느낀 케네디 행정부는, 기존 경직된 중국정책을 유연하게 변경하고자 했으나, 여전히 당시 국내외적 정세에 의해 제한된 수정만 시도할 수 있었다. 이어 존슨 행정부에서도 제한적인 범위 내에서 중국정책을 조정하기 시작하였으며, 중국이 변화하면 미국은 중국 고립화 정책을 종결할 것이라는 식으로 정책을 변경하였다.⁸⁹⁾

1969년 닉슨 행정부가 들어선 이후 미국의 중국정책이 중대한 전환점을 맞이했으며, 이 시기 형성된 미국의 정책은 추후 중국과 대만 정책에 대한 기본틀을 제공하게 되었다. 이는 국제정세의 영향이 컸는데, 닉슨은 미국의 월남전 개입을 종결하는 것과 소련과의 데탕트를 진전시키겠다는 공약을 지키는데 중국과의 관계 개선이 도움 될 것으로 보았다.⁹⁰⁾ 닉슨 독트린을

85) 김정배(2011), p.199.

86) 위의 논문, p. 201.

87) 위의 논문, p. 201.

88) ‘중대 사안’은 승인을 위해 총회 의석 3분의 2의 찬성을 요구했기 때문에 미국과 대만에 유리했다. 위의 자료, p. 202.

89) 이규원(2006), p. 35.

발표하면서 미국이 베트남에서 병력을 철수하고, 더 이상 베트남처럼 아시아 군사 분쟁에 깊게 개입하지 않겠다고 밝혔으며, 이는 미군의 일본 오키나와 군사기지 폐쇄 결정과 함께 중국과의 관계를 진척시키는데 중요한 요인으로 작용했다.⁹¹⁾ 대만해협의 긴장을 누그러뜨려 미·중 관계를 개선하기 위해서 대만해협에서의 미 해군의 순양을 중지하고, 중국 영토에 대한 순찰비행도 중단시켰다.⁹²⁾ 또한, 미국은 중국에 대한 무역조치를 일부 철회하는 등 중국과의 관계개선을 위한 특별한 노력을 무역 분야에서도 기울였다. 이와 같이 중국과의 관계를 정상화하고 경제포용정책을 추진한 데에는 미국이 중국과 외교적·경제적 관계를 맺음으로써 중국의 경제와 정치가 개방되고, 대만과의 관계도 개선될 것이라는 기대도 있었다.⁹³⁾

이 과정에서 대만에 대한 미국의 정책은 기존 ‘대만지지’ 정책에서 점차 ‘전략적 모호성’ 정책으로 변화하기 시작했다. 이미 1971년 유엔 총회에서 알바니아 결의안이 통과되면서 중국만이 하나의 중국을 대표하는 국가로 승인되고 대만은 국제법상 국가의 자격이 상실되었다. 1971년부터 미국과 중국이 국교 정상화를 위한 작업에 착수했으나, 1979년 미국과 중국이 공식적으로 수교하기까지 시간이 걸렸으며 그 중심에는 대만 문제에 대한 미국과 중국의 입장 차이 문제가 있었다. 1971년 7월 미·중 간 회담에서 키신저 미 국무장관은 대만문제가 미해결 상태로 남아있기를 원했지만, 중국은 외교관계 수립의 전제조건으로 첫째, 대만이 중국의 일부임을 승인하고, 둘째, 미국이 대만으로부터 미군 철수의 최종시한을 결정하고, 셋째, 중국은 미국과 대만 간의 상호방위조약을 폐지할 것을 요구하였다.⁹⁴⁾

1972년 2월 미국과 중국이 최초의 공동성명인 상하이공동성명

90) 위의 논문, p. 35.

91) Cooper(1970), p. 27.

92) 위의 자료, p. 27.

93) Van der Wees(2018.3.19.)(검색일: 2022.9.9.)

94) Cohen et al(1971), pp. 198-199; 재인용: 이규원(2006), p. 37.

(Shanghai Communiqué)을 발표했는데, 이는 미국이 중국과 외교관계를 정상화하겠다는 의도를 공식화한 것이자, 미국의 대만 정책이 전략적 모호성 정책으로 변화한 순간이다. 이 공동성명을 통해 양국은 3가지에 대한 합의에 도달했다는 점을 보여줬다. 이는 우선 중국은 하나이며 대만이 중국의 일부이고, 둘째, 대만과 중국 본토와의 통합문제는 중국의 국내문제이며, 셋째, 미국은 대만주둔 미군 및 군사시설을 점차 감소하겠다는 것이다.⁹⁵⁾ 구체적으로는, 닉슨 대통령은 ‘미국은 대만의 현상을 인정하면서도 대만이 중국의 일부라는 사실과 장차 미국이 대만에서 군사력을 철수할 것’이라는 의사를 밝히면서 1950년 이래 유지해 온 대만의 지위가 ‘미결 상태’라는 입장을 묵시적으로 포기하였다.⁹⁶⁾ 대신에 명시적으로 허용할 수는 없지만, 미국은 “오직 하나의 중국이 있을 뿐이며, 대만은 중국의 일부분이다”하는 명제에 “이의를 제기하지 않을 것”이라고 했다.⁹⁷⁾ 그리고 미국은 ‘궁극적인 목표’가 대만으로부터의 모든 미군 병력의 완전한 철수이며, 다만 이러한 목표는 중국이 대만문제를 평화적으로 해결한다면 실현될 것이라는 전제를 달면서 미국이 중국본토만을 유일한 중국의 합법정부로 승인하지 않는다는 것과 여전히 대만과 어떠한 형태로든 외교관계를 유지하려는 의망을 암시하고 있는 것이었다.⁹⁸⁾

미국이 대만과의 공식적인 관계를 유지하면서 중국과의 국교 정상화를 추진하겠다는 목표는 상하이 공동성명으로 실현되지 못하게 된 것으로 드러났으나, 의도적으로 모호한 표현을 사용함으로써 중국과 대만 모두 억지하는 효과를 가져온 것으로 평가된다. 특히, 미국은 미국이 원하는 대만해협의 최종 상태(end state)를 설정하지 않고 해결(resolution)이란 표현을 사용하여 해결이 통일을 의미하는 것인지, 상호 협력적이고 평화로운 분단

95) Garson(1994), pp. 124-139; 재인용: 이규원(2006), p. 38.

96) 이규원(2006), p. 38.

97) 위의 자료, p. 38.

98) Cohen et al(1971), pp. 196-200; 재인용: 이규원(2006), p. 38-39.

된 상태를 의미하는지를 애매한 상태로 남게 하였다.⁹⁹⁾ 또한 미국은 공동 성명에도 불구하고 대만 내 무역센터 설립, 지속적인 무기판매 등으로 진정성에 대한 의심을 받으면서 양국간 관계정상화 작업에 진척이 없다가 1978년 소련과 베트남 간 동맹조약 체결을 계기로 중국과 베트남 간 전쟁 가능성이 높아지면서 중국은 미국의 국교 정상화에 대만의 안정 보장 조건 요구¹⁰⁰⁾를 수락하면서 협상이 재개됐다.

마지막까지 미국과 중국 간 국교 정상화에 있어서 대만에 대한 미국의 지속적인 무기판매 조건이 걸림돌로 작용했다. 하지만 베트남과의 전쟁이 가시화되고 있던 중국이 결국 나중에 이 조건에 대해 제기할 수 있는 권한을 남겨두고 일시적으로 보류하기로 결정하였고,¹⁰¹⁾ 카터 대통령도 대만을 포기하고 싶지 않았지만, 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 소련에 대항하기 위해서는 미·중관계의 정상화가 필요하다는 정책보좌관들의 견해를 수용하게 됐다.¹⁰²⁾ 결국 미국과 중국은 1979년 1월 1일부로 외교관계를 수립하게 되었다. 1979년 국교 정상화 공동성명(Normalization Communiqué)을 통해 미국은 중화인민공화국이 “중국의 유일한 합법적인 정부”라고 하고 대만과의 공식관계는 단절했다. 하지만, 중국이 요구했던 것처럼 대만에 대한 중국의 주권을 인정/승인(recognize)하지 않았으며, 대신 대만이 중국의 일부라는 중국의 입장은 단지 “인지(acknowledge)”했다고 표현하였다.¹⁰³⁾

중국과의 수교 이후 미국은 대만과의 비공식적인 관계를 유지하고 대만에 대한 미국의 안보와 상업적 이해관계를 보호하기 위해 1979년 미 의회에서 「대만관계법」을 통과시키는 등 여러 조치를 단행했다. 미국은 대만과 단교하고 상호방위조약을 폐지하면서 대만에 대한 방어무기 제공과 위기시

99) Hickey(1986), pp. 881-883;재인용: 이규원(2006), p. 39.

100) 커터 행정부 당시 중국문제에 대한 접근은 PRM-24 보고서에 담겨있다.

101) Garson(1994), pp.124-139;재인용: 이규원(2006), p. 42.

102) Jian(2020);재인용: 박상현(2022), p. 407.

103) CSIS(2017.1.13.)<검색일: 2022.9.9.)

군사적 지원을 주된 내용으로 하고 있는 「대만관계법」으로 대체했다. 이 법은 대만에 대한 안전보장 조항을 담고 있으며, 비공식적 관계를 위해 미국은 대만에 미대만협회(American Institute in Taiwan, AIT) 사무소를, 그리고 대만은 미국에 북미사무협조위원회(Coordination Council for North American Affairs, CCNAA) 사무소를 설치할 근거를 마련해 주었다. 또한, 이 법은 대만의 자구 방위를 유지할 수 있도록 방위용품과 방위 용역을 계속 제공한다는 조항이 포함되어 있어 향후 상호 대표부 설치 외에도 대만에 대한 미제 무기 판매, 고위 관리 교류 등의 토대가 되었다.¹⁰⁴⁾ 이 법도 중국의 군사적 행동에 대한 억지에 초점이 맞춰져 있지만 대만해협 위기시 미국의 대응방식에 대한 구체성이 없기 때문에 전략적 모호성 정책의 일부로 간주되었다.¹⁰⁵⁾

대만에 대한 미국의 무기 판매는 미·중간 지속인 갈등요소로 작용했으며, 특히 되려 증가하는 무기 판매량은 중국을 자극시켰다. 결국 두 국가는 이 문제에 대해 정치적 타결을 봤으며 이는 1982년 8월 17일 두 번째 상하이 공동성명으로 나타났다. 여기서 미국은 대만에 대한 무기판매를 질적으로나 양적으로 양국 외교관계 수립 이래 최근의 공급수준을 초과하지 않겠다고 약속하고, 장기적으로 무기 판매를 수행하지 않겠다고 했으나, 미국은 여전히 중단을 위한 계획서는 물론, 무기판매를 종결할 것이라고 명확하게 언급하는 것조차 거부하는 모호성을 유지했다.¹⁰⁶⁾ 그리고 미국은 앞서 7월 14일에 「대만관계법」 내용을 재확인하는 6개 보장(Six Assurances)을¹⁰⁷⁾ 대만에 비공식적으로 제시하여 대만을 안도시키고자

104) 이규원(2006), p. 48.

105) 위의 논문, p. 48.

106) 위의 논문, p. 50.

107) 6개 보장은 다음과 같다: ①미국은 대만에 무기판매를 언제 종결할 것인지 정하지 않을 것이다. ②미국은 「대만관계법」의 조건들을 변경하지 않을 것이다. ③미국은 대만에 대한 무기 판매의 결정을 하기 전에 중국과 상의하지 않을 것이다. ④미국은 대만과 중국 간에 중재를 하지 않을 것이다. ⑤미국은 대만문제에 관해 중국인들이 스스로 평화스럽게 해결하는 것을 지지하며, 대만으로 하여금 중국과 협상하도록 강요하지 않을 것이다. ⑥미국은 공식적으로 중국의 주권이 대만을 포괄한다는 입장을 인정하지 않을

했다.

2) 일본

(1) 대만과의 관계 유지

일본은 1957년 현재의 『외교청서』에 해당하는 「우리 외교의 근황(わが外交の近況)」을 처음 발간할 때부터 대만에 관한 내용을 포함하고 있다. 민간기업을 중심으로 한 경제협력의 대상에 대만이 있으며, 중국(당시 중공)과 대만의 관계에 대해 중국 대륙을 지배하고 있는 중공 정권과 대만 및 연안도서의 일부를 통치하는 중화민국 정부 간 대립 상황에서 일본이 양측과의 관계 설정에 어려움을 겪고 있고 향후 국제적으로 지속적으로 검토해야 할 문제임을 명시했다.¹⁰⁸⁾ 아울러, 자민당 내 친대만파는 일본의 중국 정책에 영향을 강하게 미치는 압력단체의 역할을 했다.¹⁰⁹⁾ 그리고 정부 차원뿐만 아니라 민간 차원에서의 일본-대만 관계를 지속적으로 강화하기 위해 일화협력위원회(日華協力委員会)를 1957년 설립했다. 일화협력위원회는 일본이 1972년 중국과 국교정상화를 하면서 대만과의 외교관계가 단절될 때까지 민간 차원의 교류를 담당했으며, 중공과 대만이라는 두 개의 중국 사이에서 입지를 명확히 내세우기 어려운 외무성을 대신해 현안을 해결할 수 있는 비공식 행위자의 역할을 수행했다.¹¹⁰⁾

(2) 지역 안정 및 이도 방위에 대한 재인식 계기

중국의 진먼다오와 마주 열도에 대한 대규모 폭격의 목적 중 하나가 미국과 대만 간의 상호방위조약의 안전 보장 약속이 대륙에서 떨어진 도서

것이다.

108) 外務省(1957.9.), わが外交の近況(第1号)(검색일: 2022.11.9.)

109) 이노우에 마사야(2013), p. 101.

110) 丹羽文生(2020.3.25.), p. 22.

해역까지 미치는지 시험하는 데 있었다는 점에 일본은 주목했다. 일본은 이 분쟁이 미중 간의 전쟁 격화, 나아가 핵전쟁으로까지 확산될 가능성도 있었기에, 본토에서 떨어진 섬 주변 해역에서 발생한 소규모 충돌이 전쟁으로 확대될지를 확인하기 위해 상황을 주시한 것이다.¹¹¹⁾

미국과 일본은 샌프란시스코 강화조약이 체결된 1951년 9월 미일안전보장조약을 체결했으며, 1960년 1월 19일 미일안전보장조약의 개정에 합의했다.¹¹²⁾ 대만해협의 위기가 양국의 안보협정 개정에 직접적인 영향을 미쳤다고는 단언하기는 어렵지만, 전범국에서 극동의 국제평화와 안전의 유지에 기여하기 위해 미국과 협력할 수 있는 동등한 국가라는 자격을 갖게 되는데 10년이 걸리지 않는 데는 이러한 지역의 불안정한 정세가 반영되었다고 볼 수 있다.

제3절 제3차 대만해협 위기(1995-96년)

1. 내용 및 배경

1) 위기 내용과 대내적 배경

제2차 대만위기 이후 양안관계는 오랫동안 반목으로 점철돼 있었으나 1970년대 말 이후 중국 내 정치의 급변에 따라 양안관계도 새로운 시기를 맞게 되었다. 1976년 마오쩌둥 사망 이후 1978년부터 정권을 장악한 덩샤오핑은 ‘개혁개방’ 정책을 추진하면서 과거 단절했던 자본주의 진영 국가와

111) 福田潤一(2021.6.16.)〈검색일: 2022.10.22.〉

112) 外務省(1960.6.), わが外交の近況(第4号)〈검색일: 2022.11.10.〉

의 교류를 시작하는 등 대외 개방에 박차를 가했다. 중국은 양안관계에 있어서도 평화를 전제로 한 교류와 협력을 추진하고자 하였다.

이에 덩샤오핑 지도부는 그간 중국의 대만 정책이었던 무력해방 및 평화해방 기조를 ‘평화통일’로 변경하고, 양안 간 삼통을 통한 평화 교류와 ‘일국양제(一國兩制)’에 의한 통일 방식을 제안하였다.¹¹³⁾ 일국양제는 말 그대로 ‘하나의 국가와 두 가지 제도’라는 의미로, 대만이 정치체제 및 자치권을 유지하면서도 하나의 중국으로 통일된다는 획기적인 제안이었다. 그러나 중국 지도부는 세계에서 합법적으로 중국을 대표하는 정부는 베이징에 수도를 둔 중화인민공화국 정부가 유일하며, 세계에는 오직 하나의 중국만이 있다는 ‘하나의 중국 원칙’을 고수하였다.

덩샤오핑의 평화 교류 제안에도 불구하고 당시 대만의 장징궈(蔣經國) 정부는 삼불(三不)정책을 시행하면서 중국과의 교류를 거부하고 삼민주의 중국통일 방침을 유지하고 있었다. 삼불정책은 중국 공산주의 정부와는 접촉, 담판, 타협하지 않는다는 뜻이며, 삼민주의는 대만이 중화민국을 건국한 순간부터 고수하고 있던 정치 강령이다. 그러나 1987년 장징궈(蔣經國) 총통의 서거 이후 리덩후이(李登輝) 부총통이 총통을 승계한 후 대만 내 정치 상황이 급변하게 되었으며, 이는 양안관계에도 영향을 미쳤다. 리덩후이가 집권한 1988년 이후 2000년 5월 민진당이 창당 이후 처음으로 대만 정권을 잡기까지 대만은 정치 민주화가 진전되었으며, 국민당 정부가 대만으로 패퇴한 이후 50년 만에 초유의 정권교체가 일어나면서 대만 정치사뿐 아니라 양안관계에 중요한 분기점이 되었다.¹¹⁴⁾

양안 내에서는 1987년 11월부터 일부 대만 주민의 중국 내 친인척 방문이 허용되면서 민간의 경제·문화 교류가 시작되었다. 이러한 움직임은 나

113) 삼통에 대한 설명은 본 보고서 서론 부분 참조

114) 문흥호(2007), pp. 30-31.

아가 정부 간 협상도 포함하는 상호 간의 정치적 교류도 파생하였고, 양안 관계는 화해와 갈등이 공존하였다.¹¹⁵⁾ 그러나 평화적 민간교류가 시작되며 양안 간 화해 분위기가 조성된 것은 1949년 분열 이후 팔목할만한 성과였다. 하지만 리덩후이 총통이 대만의 최초 직선제 총통 선거를 1년 정도 앞둔 1995년, 빌 클린턴 미국 대통령의 허가를 받아¹¹⁶⁾ 비공식적으로 미국을 방문하면서 양안 간 긴장 국면은 또다시 격화되었다.

리덩후이 총통은 1995년 6월 미국 의회의 지원으로 모교인 코넬대를 방문하고, 대만 총통이 아닌 졸업생의 신분으로 ‘대만의 민주주의’에 관해 강연하였다. 이때 리덩후이 총통은 양안관계를 ‘특수한 국가 대 국가 관계’라고 발언하였다. 비록 비공식적 미국 방문이었다고는 하지만 리덩후이 총통에게 비자를 발급한 미국에 대해서 중국은 불만을 제기했다. 중국의 입장에서 대만은 결코 ‘국가’가 될 수 없으므로 대만을 국가로 지칭한 리덩후이의 발언은 대만의 독립된 주권 보유를 의미하는 것이었고, 이에 대해 중국은 크게 반발했다. 중국은 이것을 미·중 국교 수립 후 십여 년간 지속돼 온 미·중 간의 외교 관례 및 클린턴 행정부의 정책 공약에 역행한다고 판단하였다. 또한 이 상태를 더 방치하면 대만이 독립을 추구할 가능성이 있을 것으로 우려하였다.

중국은 특히 1996년 3월 치러질 대만 최초의 직선제 총통 선거에서 리덩후이가 총통 재임에 성공하고 대만 독립 지향 정책을 추진할 것을 우려하였다. 이에 중국은 리덩후이의 코넬대 방문 이후 리다오위 주미대사를 소환한다고 발표하는 등 미국에 대해서도 강력한 항의를 표출하였다. 또한 대만에 대해서는 1993년 처음 개최된 이후 1995년 7월 예정돼 있던 제2차 구왕회담(辜汪會談)은 무기한 중단하였다. 이밖에 그해 7월 말과 8월 중

115) 蘇起(2017), 지은주 역, pp. 25-26.

116) 당시 클린턴 행정부에는 리덩후이 총통의 비자 발급을 반대한 정책보좌관들이 있었지만, 1995년 5월 초 미국 상원과 하원에서 압도적인 차이로 리덩후이에 대한 비자 발급 촉구 결의안이 채택되자 클린턴 대통령도 이를 승인하였다. 위의 책, p. 61 참조

순 동중국해 대만 북부 평자위(彭佳嶼, Pengjia Islet) 인근 해상에서 미사일 시험 발사를 두 차례 시행하고, 1995년 7월부터 1996년 3월까지 총 6차례에 걸쳐 군사 훈련을 실시하였다. 이러한 중국의 무력 도발이 바로 이른바 제3차 대만해협 위기, 또는 제3차 대만해협 미사일 위기라고 일컬어진다. 1996년도에 실시한 세 차례의 군사 훈련만 해도 해당 연도 중국 국방비가 약 3%가 투입되는 등 대대적인 병력이 투입되었다.¹¹⁷⁾ 중국 인민해방군 해군은 과거 연안 방어에만 주력했으나, 1990년대 중반 당시에는 이미 미사일 공격 능력뿐 아니라 공중, 해상, 수중 연합 공격 능력과 대잠 전투 능력까지 갖추는 등 역량이 크게 성장하였다.

2) 국제정세와 대외적 배경

1970년대 미·중 화해는 양안관계의 판도를 바꿔놓았다. 닉슨 미 대통령의 중국 방문 이후 급속도로 빨라진 미·중 관계로 1979년 미국은 대만과 단교하는 대신 중국과 국교를 수립했다. 미국은 중국이 제시한 수교 3원칙인 미·대만 간 동맹조약인 상호방위조약의 폐기, 주대만 미군의 철수, 대만과의 단교를 수용하였고, 중국은 대만문제의 평화적 해결에 대한 미국의 관심 표명을 받아들이는 선에서 타협하였다.¹¹⁸⁾ 하지만 미국은 같은 해 「대만관계법」을 통과시키고 대만과의 비공식적인 관계를 이어나갔다. 이 법은 “대만의 안보, 사회 및 경제 체계, 대만 국민을 위태롭게 하는 어떤 강압 행태의 힘을 구사하는 것에 저항하는 역량을 유지하며… 대만이 충분한 자위 능력을 유지하도록 지원하는 데 필요한 규모의 방위물자 및 방위 서비스를 대만에 제공한다”고 규정하였다. 이를 통해 미국은 중국의 대만 침공은 물론, 대만의 독립 추구 움직임도 억제하였다.¹¹⁹⁾ 중국이 주장하는

117) 蘇起(2017), 지은주 역, p. 66.

118) 김중섭(2011b), p. 5.

119) 정호섭(2021), pp. 152-154.

‘하나의 중국’ 입장을 인지(acknowledgy)한다고 하는 동시에 대만을 사실상(de facto)의 정치적 실체로 인정하고 안전을 보장함으로써 미국의 전략적 모호성 정책이 본격화된 것이다.¹²⁰⁾

1989년 6월 천안문 사태가 발생하자 미국은 소련을 공동의 적으로 두면서 성사된 미·중 관계 정상화 이후 중국에 대해 가졌던 우호적 태도를 거두고 점차 의구심을 갖기 시작했다. 미국은 천안문 사태를 무력 진압하고 서구식 민주주의로의 개혁을 거부하는 중국이 미국 중심의 질서에 편입될 것이라는 기대와 달리 자국과 다른 국제 질서를 추구할 수도 있다는 의심을 갖게 되었다. 이에 미국은 중국과의 모든 군사 교류를 중단하는 한편, F-16 등 대만에 대한 무기 판매와 대만 외교관의 비공식 대우를 강화하였다. 이러한 가운데 대만 내에서는 1980년대 말 민주화와 함께 빠르게 대만 본토 중심적이고 독립 지향적인 국내 정치가 조성되었다. 미국 클린턴 정부는 천안문 사태 이후 중국에 대해 경제 제재를 가하고 봉쇄 전략을 취하면서 이러한 대만의 분위기를 어느 정도 묵인하였다.

2. 결과 및 영향

중국은 1995년 7월 21일부터 1996년 3월 23일까지 군사 훈련을 실시하면서 대만 연안, 평후 제도에 탄도미사일을 다수 발사하는 동시에 상륙돌격 훈련 등을 시행하였다. 중국은 제2포병(현재의 로켓군)과 F-7 전투기를 재배치하고, 100여 척의 중국 어선이 마주다오(馬祖島) 영해로 진입하였다. 특히, 1996년 3월 중국은 대만의 수도 타이베이 근방 지룽(基隆)과 대만 남부 가오슝 사이의 해상교통로 상에 다수의 미사일을 발사하였다.

120) 김중섭(2011b), p. 7.

중국은 천안문 사태 이후 미국과 서방의 제재를 받는 기간 동안 미국과 대만 관계에 거의 개입하지 않았다. 미국이 세계 단일 패권이라고 할 정도로 강력했던 시기에 중국은 ‘힘을 숨기고 때를 기다린다’는 뜻의 도광양晦(韜光養晦) 외교 방침을 실천하고 있었던 것으로 해석할 수 있다. 그러나 1996년 대만해협 위기에서 미국이 개입하자 심하게 반발하였다. 제2차 대만해협 위기 중국의 개혁개방과 평화통일 추구, 미·중 수교 등으로 평화적 분위기가 조성되었던 양안관계는 다시 군사화되었다.

이밖에 제3차 대만해협 위기는 중국이 통일 추진 정책을 더욱 구체적으로 계획하게 된 계기가 되었다. 중국은 대만문제에 있어서 일종의 ‘시간표’가 있어야 한다는 구상을 이때부터 구체화하기 시작했던 것으로 보인다. 장쩌민은 1998년 6월 27일 클린턴과의 회담에서 “대만문제를 계속 끌고 갈 수 없으며, 하나의 시간표가 필요하다”라고 직접 발언하기도 했다.¹²¹⁾

이는 미국의 대중국 및 대대만 정책에도 영향을 미쳤다. 클린턴 대통령은 1998년 6월 30일 중국 장쩌민 주석에게 “대만 독립을 지지하지 않으며, 또한 두 개의 중국, 혹은 하나의 중국과 하나의 대만도 지지하지 않는다. 우리는 대만이 국가 명의로 참여하는 국제기구에 가입해야 한다고 생각하지 않는다”라는 내용의 밀서를 전달하였다.¹²²⁾ 이는 대만에 대한 미국 대통령의 발언 중 매우 드물게 분명한 입장 표명이다.

하지만 대만 리덩후이 총통은 1999년 7월 독일 언론과의 인터뷰에서 양안 관계가 “국가와 국가 간 관계” 또는 “특수한 국가와 국가 간 관계”라고 또 한 번 발언하였다.¹²³⁾ 그는 “중화민국은 1912년 건국 이후 줄곧 주권 독립 국가였고 1991년 헌법 개정 이후 양안관계는 특수한 국가 간 관계가 되었으므로 대만 독립을 다시 선언할 필요가 없다”라고 강조했다.¹²⁴⁾ 결국

121) 中国改革信息库(1998.6.27.)(검색일: 2022.2.16.)

122) 蘇起(2017), 지은주 역, p. 59.

123) 中華民國總統府(1999.7.9.)(검색일: 2023.2.16.)

대만에서는 이후 주민들 사이에 탈중국 및 대만 본토 정체성이 심화되었다. 2000년 총통 선거에서는 천쉐이벤이 최초로 민진당 출신 총통으로 당선되면서 대만 독립 지향적 정책은 지속되었다.

〈표 2-3〉 제3차 대만해협 위기와 최근 갈등 현황

구분	제3차 위기
시기	• 1995년 7월 - 1996년 3월
국제체제	• 냉전 종식, 미국 단극체제
충돌 지점	• 동중국해(대만 북부), 대만해협
배경 및 원인	• 리덩후이 총통의 미국 방문 및 '특수한 국가 대 국가 관계' 주장에 대한 항의 • 리덩후이 총통 재선 저지
내용	• '95년 7월 중국의 1차 미사일 발사 및 군사 연습 • '96년 3월 중국의 2차 미사일 발사 및 군사 연습
결과	• 현상 유지 • 미국, 대만해협에 항모전단 파견으로 중국 공격 저지 • 중국, 항공모함 확보 적극화 • 리덩후이 총통 재선, 연임 성공

자료: 저자 작성

3. 주요국의 대응

1) 미국

(1) 제3차 대만해협 위기에 대한 미국의 군사적 대응

1980년 말부터 시작된 대만의 민주개혁과 독립 경향 강화로 인해 중국과 대만 간 관계는 악화되기 시작했고, 이에 따른 중국의 위협이 증대되면서 1995년 7월 제3차 대만해협 위기가 발생하게 되었다. 특히, 미국 의회

124) 위의 자료, (검색일: 2023.2.16.)

의 압력에 의해 리덩후이 대만 총통에게 미 방문 비자를 승인하여 미국 방문을 할 수 있게 한 사건은 제3차 대만해협 위기를 촉발시켰다. 미국 행정부는 기존 정책 기조에 따라 대만의 최고 정부 인사인 리덩후이(李登輝)에게 미국 비자발급을 거절했으나, 미 상원과 하원에서 리덩후이 총통의 미국 방문을 허용하라는 결의를 압도적인 찬성표로 통과시켰다. 의회의 압박에 따라 클린턴 행정부는 결국 16년 만에 기존 정책을 뒤엎고 리덩후이의 방미 비자 발급을 승인했지만, 사적인 목적의 방문이라는 조건을¹²⁵⁾ 달아 상황을 관리하고자 한 것으로 보인다.

미 의원들은 민주주의 국가의 기본 자유 중 하나인 연대의 자유와 이동의 자유에 대한 중국의 탄압을 허용하지 않겠다는 결의의 결과로 보이며, 특히, 냉전 종료 이후 유일한 패권국으로서의 미국의 자부심과 대만의 민주주의 국가로의 전환 노력에 대한 미국의 지지, 당시 미국의 5대 무역국으로 부상한 대만의 경제적 위상변화가 종합적으로 표출된 결과인 것으로 사료된다. 리덩후이의 코넬 방문 이후 미 의회에서는 대만 총통의 알래스카 방문을 추진할 의사를 나타냈으며, 장기적으로는 미국 수도 워싱턴 D.C도 방문하는 것도 언급하는 등 1990년대 들어서 미 의회에서 대만에 대한 미국 정책을 변화시키려는 시도가 있었다.¹²⁶⁾

중국의 군사적 도발로 제3차 대만해협 위기가 발생하자 이에 대응하여 미국은 1995년 12월 19일 니미츠(Nimitz) 핵 추진 항공모함을 대만해협으로 보내 이례적으로 1979년 이후 처음으로 미 항공모함이 대만해협을 항행하도록 했다.¹²⁷⁾ 이는 현 상황에 대한 미국의 우려를 표한 것이었으나 중국을 저지하기에는 충분하지 않았다. 오히려 중국은 연안에 군을 집결시키기 시작했고 1996년 3월 9일에는 M-9 미사일을 대만 주요 항만 인근에

125) 코넬대는 리덩후이를 위한 기자회견을 마련하지 않았고, 대학교에서 진행된 대부분의 회의에 언론과 대중을 초청하지 않았다.

126) Congressional Research Service(2015), p. 2.

127) Porch(1999), p.19.

총 3발 발사하는 등 대만 총통 선거를 앞두고 군사적 압박 수위를 높여갔다. 그러자 미 국방부 장관과 안보 보좌관은 중국 외무부 차관과 만나 명확하고 강력한 메시지를 전달했으나, 그럼에도 불구하고 3월 9일 중국 정부가 3월 12일과 3월 20일 사이에 군사 훈련을 실시할 것이라고 예고하고 미사일을 발포하자, 미국 정부는 외교적 접근이 효과가 없다고 판단하고 USS Independence 전투함대를 대만으로 집결시키고, USS George Washington (CVN 73)을 페르시아만으로 이동시켰으며, USS Nimitz 전투함대를 걸프만에서 대만으로 집결시키는 등¹²⁸⁾ 1950년대 이후 최대 규모의 군사 시위를 보여줌으로써 양안 문제의 평화로운 해결에 사활적인 이익이 있음을 중국에 단호하게 전달했다.

(2) 제3차 대만해협 위기 이후 미국의 외교적 및 전략적 대응

3차 대만해협 위기 이후 미국 정부는 여전히 대만에 대해 전략적으로 모호한 입장을 취하면서 양안관계의 현상유지를 위해 노력했다. 미국은 1990년대부터 강화되기 시작한 중국뿐만 아니라 대만의 현상변경 시도를 막기 위해 ‘이중 역지’에 입각한 현상유지 정책을 취하였다.¹²⁹⁾ 미국의 입장에서는 대만의 독립화 여론이 증대되고 있는 시점에서 미국이 「대만관계법」에 의한 대만 보호 입장만 취하는 것은 중국의 군사력 증강을 유도하여 전쟁의 가능성을 높이는 ‘안보 딜레마’적 결과를 초래할 수 있어서 대만에 대해 독립 경향을 자제하라는 메시지를 대만 지도부에 보내는 등 행동을 취했다.¹³⁰⁾

그와 동시에 중국의 일방적인 무력 사용 가능성을 우려하여 대만의 군비를 증가시키고 대만을 지지하는 여러 조치들을 취했다. 예컨대, 미국은 기

128) 위의 논문, p. 20.

129) 이규원(2006), p. 58.

130) 위의 논문, p. 58.

존 방어용 무기만 판매했던 것에서 탈피하여 중국의 군사력 증대에 대응하기 위한 공격용 무기를 판매하기 시작했으며, 1994년 클린턴 행정부는 대만과의 공식 접촉 수준을 상향 조정하는 “대만조정정책”을 발표했다.¹³¹⁾

또한, 미·중 관계에 대해 신중했던 클린턴 행정부는 중국에 대해 더욱 수용적인 입장을 보였다. 중국과 대만에 대해 현상을 유지하라는 메시지를 담은 ‘삼불정책(Three No’s Policy)’을 공표했다. 삼불정책은 △미국은 ‘하나의 중국’, ‘하나의 대만’ 또는 ‘두 개의 중국’ 정책을 갖고 있지 않고, △대만의 독립을 지지하지 않으며, △유엔이나 국가의 지위(statehood)가 회원의 요건인 국제기구에 대만이 가입하는 것을 지지하지 않는다는 내용을 포함했다.

클린턴의 삼불정책 발표는 기존 미국의 대만 정책이 변화했다는 것을 의미했는가? 클린턴 행정부는 삼불정책이 기존 미국의 대만 정책에서 벗어나지 않는다고 강조하며, 1971년 키신저 성명문, 1972년 닉슨 성명문, 1979년 워렌 크리스토퍼 국무부 차관 성명문, 1982 레이건 대통령의 공동성명 등을 인용하며, 그 주장을 뒷받침하였다.¹³²⁾ 또한, 논란이 일자 중국이 원했던 것처럼 문서로 남기지 않았다는 점과 당시 비공식적인 자리에서 질문에 대한 답변이었다는 점을 언급하며 삼불정책의 정치적 중요성을 축소하려는 모습을 보였다.

하지만 일각에서는 클린턴의 삼불정책 발언은 중국에서 미국 대통령이 발언한, 전례 없는 약속으로 미국 정책을 중국 쪽으로 더욱 밀착시켰다고 지적한다.¹³³⁾ 우선, 대만에 대한 클린턴의 삼불정책 발언은 1972년 닉슨 대통령의 상하이 공동성명보다 더 강하다. 특히, 이후 미국 정권에서 하나의 중국 정책을 지지했지만, 당시 시대적 배경을 생각하면, 대만 또한 본토

131) 위의 논문, p. 58.

132) Congressional Research Service(2015), p.12.

133) Los Angeles Times(1998.7.8.)(검색일: 2023.2.16.)

중국을 수복하겠다는 ‘하나의 중국’ 정책을 중국처럼 가지고 있었기 때문에 미국의 ‘하나의 중국’ 정책에 대한 지지는 사실상 중국뿐만 아니라 대만의 정책도 지지한 것이다.¹³⁴⁾ 하지만, 이제 대만은 중국 본토에 대한 주권을 주장하지 않는 민주주의 국가이다. 또한, 대만은 1971년 대만으로부터 유엔 자리를 중국에게 잃고 1993년부터 유엔의 재가입을 추진해 오고 있었으며, 미국 정부는 대만의 이런 노력을 지지해오지는 않았지만, 클린턴의 발언은 그러한 가능성을 아예 차단하는 대통령의 공약이다.¹³⁵⁾

클린턴의 삼불정책은 두 가지 측면에서 해석될 수 있다. 하나는 미국의 현상유지 정책의 연장선에서 독립화 움직임이 강화되고 있던 대만에 대한 메시지를 보낸 것이다. 제3차 대만해협 위기 이후 미국 정부는 대만의 독립화 움직임은 결국 중국이 군사적 행동을 취할 수밖에 없는 상황을 만들 것이라는 중국의 우려와 주장에 동조한 것으로 보인다.¹³⁶⁾ 대만의 독립화 움직임은 전쟁 발생과 미국의 개입 리스크를 높였기 때문에, 이는 대만의 독립화 움직임을 자제하라는 메시지다.

두 번째는 경제정책 중심의 클린턴 행정부가 양안문제 또한 경제적 시각에서 접근했다는 것을 보여준다. “경제야 바보야(It’s the economy, stupid)”라는 슬로건을 가지고 정권을 잡은 클린턴 행정부는 시장경제로 전환하면서 경제적으로도 성장하던 중국을 규칙 기반 국제사회에 편입시키고자 했으며, 중국을 “전략적 파트너십”을 구축해야 할 대상으로 보았다. 경제와 인권 문제를 분리하였고, 삼불정책에서처럼 중국에게 대만 문제에 대한 일부 양보는 미국에게 중요한 다른 이슈에서 중국의 지지를 얻을 수 있을 것이란 계산이 있었던 것으로 보인다.¹³⁷⁾

134) 위의 자료, (검색일: 2023.2.16.)

135) 위의 자료, (검색일: 2023.2.16.)

136) Kau(1999), p. 17.

137) 위의 논문, p. 17.

2) 일본

냉전이 끝나자 대만 문제는 냉전의 유산으로 다시 주목받게 됐다. 냉전 이후 표류했던 미일동맹에 대한 재검토는 직접적으로는 북핵 위기를 계기로 시작됐지만 제3차 대만해협 위기로 인해 일본의 주변 사태에 대만 유사시가 포함될 수 있음이 재확인됐다. 특히 대만해협 위기에서 미국이 대만에 군사지원을 하면서 일본에도 동맹국으로서 협력을 요구할 경우 미·일 안보체제의 기본방향이나 오키나와 기지 문제에도 영향이 있을 것이기 때문이다. 중국이 대만 인근에서 군사 훈련을 한다면, 주일미군의 ‘중국에 대한 억지력’으로서의 역할이 강하게 부각되기 때문이다. 미일 안보조약에서는 극동에서 작전시 미일 양국은 사전 협의하도록 되어 있지만, 이런 유사시 일본에게는 거부할 선택지는 없으며, 다만 미군에 어떻게 협력하느냐가 일본 정부의 가장 큰 문제라고 인식하고 있다.¹³⁸⁾

한편 엔차관을 통해 중국의 개혁 개방 정책을 지원하는 것이 당시 대중정책의 기본이었다. 그런데 대만해협을 두고 중국이 미사일 발사하고, 1995년 8월 지하 핵실험까지 감행하자, 일본 국내에서는 엔차관 삭감에 대한 여론이 있었다. 그러나 일본 정부는 엔차관이 일중 우호의 상징일 뿐만 아니라 중국 시장에 투자하거나 중국에 진출한 일본 기업에 대한 보복에 대한 우려가 크다는 이유로 무상자금 협력을 동결했을 뿐, 액수가 상대적으로 큰 엔차관은 조정하지 않았다.¹³⁹⁾

1996년 3월 1일 리펑 총리와의 회담에서 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 총리는 대만해협의 평화적 해결을 바란다고 하면서, 일-중공동성명에 근거해 일본-대만과의 관계는 비정부 간 실무관계로 처리한다는 일본의 방침에는 변함이 없음을 밝혔다.

138) 中達啓示(2019), p. 5.

139) 위의 책, p. 6.

(2) 해상교통로로서의 대만해협의 중요성 부상

이와 함께, 일본의 해상교통로에 있어서 대만의 중요성이 부각되기 시작했다. 일본의 해상교통로는 대만과 필리핀 사이 바시해협에서 태평양 쪽, 즉 대만 남부 및 동부를 지나기 때문에 대만의 안보에 문제가 생길 경우 일본의 주요 해상교통로도 위협을 받게 되는 것이다. 물론 우회경로로 인도네시아와 필리핀을 통과하는 항로가 대안이 될 수 있지만, 운항 일수와 운송료 등에서 막대한 비용이 추가될 수 있다.

미군도 항행의 자유(Freedom of Navigation)를 강조하는데, 이 주장은 국제법상 인정된 공해 자유의 원칙에 입각한 주장이다. 이 논의는 당연히 논리적으로는 남중국해 문제로 이어진다.¹⁴⁰⁾ 제3차 대만해협 위기 이후 일본에서는, 대만해협에서의 군사력 행사는 아시아 전역의 평화와 안정에 큰 영향을 미친다고 보았다. 특히 아시아의 3대 긴장 조성 지역으로 남북한, 중국과 대만, 남사군도를 들었다.¹⁴¹⁾

(3) 평화우호 교류계획과 일본의 영향력 확대

1995년 일본은 전후 50년을 맞아 아시아 국가들에게 영향력을 확대하기 위한 사업으로 ‘평화우호 교류계획’을 발표했다.¹⁴²⁾ 표면적으로는 일본의 침략행위와 식민지 지배 등 아시아 주변 국가에게 고통을 안겨준 데 대한 반성으로 10년간 1천억 엔에 해당하는 신규사업을 통해 주변국과의 상호이해를 강화하고 각종 교류 사업을 확대하는 정부 차원에서 대외적인 대응을 추진한다고 밝혔다. 이는 1994년 무라야마 도미이치(村山 富市) 총리가 전후처리 문제와 관련해 발표한 담화에서 밝힌 기본 입장을 따르고 있다.

140) 위의 책, p. 8.

141) 위의 책, p. 3.

142) 外務省(1994. 8. 31), 「平和友好交流計画」の概要(검색일: 2022.9.15.)

무라야마 총리는 이 담화에서 대만 주민에 대한 확정채무 문제에 대해서 해결할 것을 언급했다. 채권자의 고령화 등으로 미지급 급여나 군사우편저금 등 오랜 기간 해결되지 않은 문제를 이행하도록 정부가 나서겠다고¹⁴³⁾ 명시한 것이다.

143) 外務省(1994. 8. 31.)(검색일: 2022.9.15.)

03

최근 대만해협 정세 불안과 주요국의 인식

제1절 국제정세의 변화

1. 대만문제의 구조적 변화

1) 최근 대만해협 정세 변화

대만해협 위기는 역사에 묻힌 과거가 아니라 현재진행형이다. 특히 2022년 대만해협의 긴장 정도는 제3차 대만해협 위기 이후 27년 만에 최고조로 높아졌다. 낸시 펠로시 미국 하원의장이 2022년 8월 2~3일 대만을 방문해 민진당 출신 차이잉원 총통과 회담한 직후, 중국은 대만을 포위하는 대규모 군사 훈련을 실시했다. 중국이 대만 주변 해역에 6개 훈련구역을 설정하고 대만을 포위한 채 미사일 발사 실험을 비롯한 실탄 훈련을 한 것은 양안으로 분열된 1949년 이후 처음이다.

지난 1~3차 대만해협 위기와 현재의 긴장 상황은 여러 가지 유사성을 가진다. 하지만 구조적 측면, 즉 국제체제에서는 현저한 차이점을 드러낸다. 제1~2차 대만해협 위기가 냉전 기간 발생했고, 제3차 대만해협 위기는 탈냉전 시기 미국의 단극체제 가운데 발생했다면, 현재 대만해협의 갈등

구조는 미·중 전략 경쟁이 치열하게 벌어지고 있는 소위 ‘신냉전’ 시기의 갈등이다. 양안 내에서 갈등의 성격도 달라졌다. 제1~2차 대만해협 위기는 국공내전 이후 중국공산당과 국민당의 반목으로 초래된 갈등이었고, 제3차 대만해협 위기는 탈냉전 기간 양안 사이에 통일 문제를 둘러싼 정책 차이가 초래한 갈등이었다. 반면, 최근 대만해협 상황은 미·중 패권 경쟁이라는 전체 구조 속에서 촉발된다. 대만과의 통일을 이뤄 미완의 ‘혁명’을 완수하는 한편, 해양세력으로 팽창하면서 궁극적으로 세계 패권이 되고자 하는 중국과 이를 저지하면서 자국의 패권과 기존의 자국 중심 질서를 유지하고자 하는 미국이 대만을 일종의 카드로 활용하면서 벌어지는 갈등이다.

1991년 소련 붕괴와 함께 냉전은 종식되었고, 탈냉전 기간 국제체제는 종전 미·소 두 초강대국 중심의 양극체제에서 미국이 주도하는 단극체제로 전환되었다. 미국이 패권을 장악한 이 시기 국제질서는 미국이 주도하는 자유주의 질서였다.¹⁴⁴⁾ 미국은 군사력과 경제력의 경성권력(하드 파워)뿐만 아니라 문화적 영향력으로 대표되는 연성권력(소프트 파워) 측면에서도 압도적인 우위를 갖게 되었고, 냉전 이후 국제질서 운영의 중심을 차지하는 단일 초강대국으로서 전 세계적으로 자유주의 질서를 확대하였다.

〈표 3-1〉 2022년 대만해협 갈등 현황

구분	대만해협 갈등 현황
시기	• 2022년 8월(4-7일 및 이후)
국제체제	• 미·중 갈등, 신냉전
충돌 지점	• 대만 전 해역
배경 및 원인	• 펠로시 미국 하원의장의 대만 방문
내용	• 중국의 대만 포위 군사 훈련 및 대만해협 중간선 침입 상시화
결과	• 중국, 대만 농산물 및 100여 개 식품기업 제품 수입 금지

자료: 저자 작성

144) 한홍렬 외(2020), pp. 22-23.

미국이 주도하는 단극체제의 국제질서가 전환기를 맞은 계기는 2008년 글로벌 금융위기였다. 리먼 브러더스 파산을 계기로 미국과 유럽 경제가 위기를 맞은 시기, 중국은 오히려 고속 경제성장을 지속하면서 점차 국제 사회에서 영향력을 강화하게 되었다. 경제 측면에서 중국은 2006년에 처음으로 일본을 제치고 세계 1위의 외환 보유국이 되었고, 몇 년 후 2010년에는 국내총생산(GDP) 규모에서도 일본을 제치고 미국에 이어 세계 2위의 경제 대국으로 성장하였다.

중국은 여기서 그치지 않고 수년 내 미국 경제를 추월할 것이라는 전망이 제기되고 있다. 2021년 미국과 중국의 GDP는 각각 약 23조 달러와 17조7,300억 달러로, 중국의 경제 규모가 미국의 약 80% 수준으로 근접한 상태다. 영국의 경제경영연구소(CEBR), 베이징대학 국가발전연구원 등 전문기관들은 중국이 2028~2030년경 미국과 비슷한 수준에 도달할 것으로 예측한다.¹⁴⁵⁾ 구매력(PPP) 기준 GDP의 경우 2017년에 처음으로 중국이 미국을 추월하기도 하였다.

군사력 측면에서도 중국은 빠르게 성장하고 있다. 현재 중국의 군사력 역시 미국의 약 80% 수준에 이른 것으로 평가된다. 미국의 민간 군사력 평가기관인 글로벌파이어파워(GFP)가 매년 1월 발표하는 세계 군사력 순위에 따르면 중국은 지난 2007년부터 2023년까지 계속해서 세계 3위를 기록하고 있는데, 매년 미국과의 격차가 줄어들고 있다.¹⁴⁶⁾ 가령, 2022년 1월의 경우 미국의 군사력 지수가 0.072이고 중국은 0.086이었으나, 2023년 미국은 0.0712, 중국은 0.0722로 양국 간 격차가 좁혀졌다(평가 지수가 0에 가까울수록 군사력이 강함).¹⁴⁷⁾

145) VOA(2022.1.4.)(검색일: 2022.8.30.), South China Morning Post(2022.1.18.)
(검색일: 2022.8.30.)

146) GFP(2023.1.4.)(검색일: 2023.2.17.)

147) GFP(2023)(검색일: 2023.2.17.), 대한민국정책브리핑(2022.1.10.)(검색일: 2023.2.17.)

특히, 대만해협에만 국한해서 본다면 중국의 군사력은 미국이 결코 방심할 수 있는 수준은 아니다. 미국의 싱크탱크인 전략국제문제연구소(CSIS)는 2023년 1월 발표한 ‘다음 전쟁의 첫 전투: 중국의 대만 침공 전쟁 게임’이라는 보고서를 통해 중국군이 2026년 대만 점령을 위한 상륙작전을 감행한다면 결국 실패로 끝나지만, 미국은 몇 년 동안 국제적 위상을 회복하지 못할 정도로 고통받는 값비싼 승리를 하게 될 가능성이 크다고 전망했다.¹⁴⁸⁾

해군 함정 수에서도 2015년을 기점으로 중국이 미국을 앞서고 있다. 미국 의회조사국(Congressional Research Service, 이하 CRS) 자료에 따르면 2021년 중국 해군 함정 수는 총 348척으로 세계 최대 규모이며, 미국보다 52척 많아 2015년 이후 양국 간 차이가 더욱 벌어졌다. 이는 중국이 1990년대 중반부터 더욱 유능한 해군을 육성하겠다는 목표를 세우고 해군 ‘현대화’ 정책을 추진해 온 결과로서, 비단 함정 수와 같은 양적 측면과 아울러 함정 종류 및 구조 등 질적 측면에서도 빠르게 성장하고 있는 점을 보여준다. CRS는 이 보고서에서 중국의 전체 함정 수는 2030년에는 460척으로 증가해 미국과의 격차가 더욱 벌어질 것으로 예상했다.¹⁴⁹⁾

〈표 3-2〉 중국 함정 증강 추이

단위: 척

구분	2000년대				
	2005	2010	2015	2020	2021
탄도미사일잠수함(SSB)	1	2	4	4	6
핵추진공격잠수함(SSN)	6	6	5	6	9
디젤공격잠수함(SS)	51	54	53	46	56
항공모함(CV)	0	0	1	2	2
구축함(DD)	21	25	21	32	32

148) 보고서 원제: The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan, CSIS(2023.1.9.)(검색일: 2023.1.16.)

149) CRS(2022.12.1.)(검색일: 2022.12.30.)

단위: 척

구분	2000년대				
	2005	2010	2015	2020	2021
호위함(FF)	43	49	52	49	48
경호위함(FFL)	0	0	15	49	51
해안경비정(PC)	51	85	86	86	86
상륙함·상륙정 (LST/LPD/LSM)	43	55	57	58	57
중국 총 함정	216	276	294	333	348
미국 총 함정	291	285	289	296	296
미국 함정 수 - 중국 함정 수	+75	+9	-5	-37	-52

자료: CRS(2022), p. 7-8 자료를 바탕으로 저자 작성

2. 대만의 전략적 중요성

1) 미·중 패권 경쟁

냉전 종식 이후 미국의 패권은 약 20년 가까이 이어졌다. 유럽연합(EU), 러시아, 일본 등 강대국들이 존재했지만, 이 국가(지역)들은 미국의 도전자가 될 만한 위협은 아니었다. 러시아의 경우, 군사력과 정치체제(이념, 가치) 측면에서 미국의 도전국이었지만, 경제력 측면에서는 미국과의 격차가 상당히 컸다. 일본은 경제력 측면에서는 미국에 위협적이었지만, 군사력과 정치체제 측면에서는 미국의 가장 긴밀한 동맹국 중 하나였다. EU에서도 주요 회원국들이 미국과 정치체제 및 군사력 등에서 공통 이익을 공유하는 처지였기 때문에 미국이 주도하는 질서에 반할 만한 위협은 아니었다.

하지만 중국의 경우 상황이 다르다. 중국은 개혁개방 이후 빠르게 성장하면서 군사력, 정치체제, 경제력 여러 방면에서 미국에 도전하고 있었다. 이 때문에 미국은 중국이 소련 이후의 새로운 위협이 될 수 있다는 인식, 이른바 ‘중국위협론’이 점차 확산하기 시작하였다. 중국위협론은 원래

1990년 초 일본 학자가 처음 제기하였고 이후 미국 학계를 거쳐 전 세계적으로 확산하였다. 그러나 중국이 2001년 세계무역기구가입(WTO), 2001년 미국의 반테러 전쟁 지원 등 서방이 구축해 놓은 기존의 규칙 기반 질서에 편입되는 모습을 보이면서, 중국위협론을 불식하는 시각 역시 공존했다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기는 중국위협론이 다시 부상하는 한편, 공고해진 계기가 되었다.

2008년 글로벌 금융위기는 미국의 대외적 위상을 쇠퇴시켰지만, 이 기간에 중국은 고속 성장을 이어가면서 미국의 국력을 빠르게 추격하였다. 이는 미·중 관계가 새로운 전환점을 맞는 결정적 계기가 되었으며, 이후 양국의 경쟁은 본격화되었다. 이러한 상황은 미국 중심의 자유주의 국제질서에 균열을 초래했고, 미·중 경쟁이 무역·과학기술·가치·안보(전략) 부문으로 점차 확대하면서 아·태 국제관계의 불안정성을 크게 만들었다.

2000년 초 발생한 ‘9·11 테러’ 사태는 미국 단극체제 균열의 시작을 알리는 상징적인 사건이었다. 유사 이래 처음으로 미국 본토가 공격받은 ‘9·11’ 이후 미국은 ‘테러와의 전쟁’을 벌이며 막대한 에너지를 쏟아부었다. 하지만 전 세계 대다수 국가가 공동으로 대응한 것은 아니었고, 미국 동맹국의 지원 역시 미국이 해당 전쟁에서 압도적인 승리를 할 수 있도록 하기에는 충분하지 않았다. 사실상 미국은 혼자만의 힘겨운 전쟁을 치렀다고 해도 과언이 아닐 정도로 국제질서를 이끌어가는 세계 패권국가의 지위를 누리지는 못했다.

미·중 간 패권 경쟁은 이론적으로 여러 측면에서 고찰되고 있다. 가령, Tammien and Kulgler(2006)는 신흥국이 지배국 힘의 80%에 이르면 균등 상태(parity)에 진입했다고 볼 수 있는데, 양국의 종합 국력을 비교할 때 중국은 2020년에서 2040년 사이에 미국과 힘의 균형에 도달할 것으로 전망한다. 미국의 역사학자 그레이엄 앨리슨(Graham T. Allison)의 경우

‘투키디데스의 함정’을 예로 들며, 미국에 대한 중국의 도전은 과거 영국에 대한 프랑스의 도전, 미국에 대한 소련의 도전 등의 역사적 사례와 유사하다고 지적한다.¹⁵⁰⁾ 이러한 관찰은 오간스키(A. F. K. Organski)가 구축한 세력전이(power transition) 이론에 기반한 현실주의적 접근으로, 신흥 강국이 기존 패권국이 구축해 놓은 질서에 불만족하여 현상변경을 시도하면 국제질서는 불안하게 된다는 것이 요지다.

이러한 배경에서 이미 신냉전이 출현했다고 주장하는 의견도 적지 않다. 미·중 갈등은 세력전이에 따른 구조적 측면에서 비롯되며, 그런 의미에서 미국 공화당과 민주당 출신 후보 중 누가 대통령이 되든 상관없이 미·중 대립구조가 크게 바뀌지 않으리라고 전망되기도 한다. 이러한 양강(兩強) 국면은 장기간 이어질 가능성이 크며, 양국의 동맹을 중심으로 블록화 국면을 형성할 것으로 전망된다. 그런 점에서 신냉전이라는 표현이 사용되고 있다.

2) 대만의 전략적 가치 상승

냉전 시기 지정학적 중심지는 유럽이었으나, 신냉전 시기의 경우 중국을 둘러싼 아시아 지역이 가장 뜨거운 지정학적 단층대가 될 것으로 전망된다. 주요 충돌 부문에서도 냉전과 신냉전 시기는 차별성을 드러낸다. 과거 냉전기 미·소 간 충돌의 중심이 군사와 우주 과학기술 영역이었다면, 현재 신냉전 시기는 정치와 군사뿐만 아니라 경제, 기술, 문화 등 전 영역에서 벌어지고 있다.¹⁵¹⁾ 또한 냉전기 안보의 작동 기제가 법적·제도적 동맹에 기반한 집단 방위로써 진영을 형성했다면, 신냉전 시기에는 동맹국과 협력국 등 다양한 국가들이 참여하는 느슨한 공조체 성격의 ‘유사 동맹(quasi-

150) Allison(2018), pp. 10-14.

151) 반길주(2021), p. 29.

alliance)’ 속성을 내포한다. 이는 동맹의 속성도 배제하지 않지만, 상대 진영에 대한 배타성 역시 내포하고 있는 ‘배타적 다자주의’라고 요약할 수 있다.¹⁵²⁾

미·중 패권 경쟁이 격화하면서 대만의 전략적 중요성은 더욱 강조되고 있다. 미국의 관점에서 볼 때 대만은 중국 견제를 위해 중요한 외교적, 지정학적 수단이다. 대만의 전략적 지위가 상승함에 따라 미국의 대만 정책은 기존의 ‘전략적 모호성’에서 더욱 명확한 방향, 즉 ‘전략적 명료성’ 정책으로 사실상 전환되고 있다고 보는 학자들도 있을 만큼 최근 미국 정부의 입장은 변화를 나타내고 있다. 미국 정부는 공식적으로 대만 정책 방향을 변경하지는 않았다. 즉, 하나의 중국을 지지하지 않는다는 것과 같이 근본적인 방향 전환을 시도하지는 않았다. 하지만 2022년 10월 「2022 대만정책법(Taiwan Policy Act of 2022)」이 미국 상원 외교위원회를 통과하는 등 미국 내에서도 대만의 전략적 가치를 더욱 중시하는 움직임이 나타나고 있는 것을 관찰할 수 있다.¹⁵³⁾

이 법은 민주당과 공화당 의원이 2022년 4월 논란 속에서 대만을 방문한 이후 함께 초당적으로 발의했다는 점에서 특히 주목을 받았다. 아직 원안대로 상·하원을 통과할지는 불투명하지만, 이 법은 “대만의 안보를 증진하고, 지역 안정을 보장하며, 대만에 대한 중화인민공화국(PRC)의 침략을 억제하며, 대만에 대한 중화인민공화국의 적대적 행동에 대해 엄중한 제재 위협을 가한다”라고 명시하는 한편, “대만을 주요 비(非) 나토 동맹국(Major Non-NATO Ally)으로 지정하여 대만의 국방 능력을 강화하기 위한 새로운 계획을 창출한다”라고 규정하여 대만 안보 보장과 중국 견제 의지를 비교적 강하게 명문화하였다.¹⁵⁴⁾ 미국은 이 법안에서 해석의 규칙으로 “이 법의 어떠한 내용도 대만과의 외교관계 회복을 수반하거나 대만의 국제적 지위에

152) 위의 논문, p. 25.

153) 미국의 구체적인 정책 변화는 다음 절에서 상세히 밝힌다. 「2022 대만정책법」 전문 한글본은 부록2 참조

154) United States Senate Committee on Foreign Relations(2022.9.15.)(검색일: 2023.2.16.)

대한 미국 정부의 입장을 변경하는 것으로 해석되어서는 안 된다는 것을 재 확인한다”라는 단서를 제9편에 달았지만, 중국 정부는 이 법안이 계속 추진 되면 미·중 관계에 영향을 미칠 것이라며 불만을 제기하였고 “대만 독립 세 력에 심각하게 잘못된 신호를 줄 수 있다”고 우려하였다.¹⁵⁵⁾

제2절 대만해협 주요 안보 쟁점

1. 대만해협 중간선 무력화

1) 대만해협 중간선의 정의와 배경

대만해협 중간선은 중국 푸젠성 동쪽과 대만 서쪽 사이에 있는 대만해협 에서 영해와 영공을 나누는 중앙선을 의미한다. 북위 27도·동경 122도 지 점과 북위 23도·동경 118도 지점을 기점으로 연결한 약 205해리(380km) 의 직선이다. 그러나 이 중간선은 국제법적으로 인정되는 공식 경계선은 아니며, 양안 간 이 선의 침입 행위를 규제하는 국제조약도 없다.

중국은 한 번도 이 중간선을 공식적으로 인정한 적은 없었지만, 1955년 이후 1999년까지 40년 넘게 대만해협 중간선을 넘지 않았다. 이 중간선이 생긴 시기는 미국과 대만이 1954년 12월 상호방위조약을 체결한 다음 해 인 1955년이다. 당시 주(駐)대만 미 공군 사령관이었던 벤자민 데이비스 (Benjamin O. Davis Jr.)의 건의로 대만(중화민국) 측에서 획정하였다. 이 선이 일명 ‘데이비스 라인’으로 불리는 것도 바로 그 이유 때문이다. 미국

155) Reuters(2022.9.15.)(검색일: 2022.2.18.)

은 냉전 동안 중국과 대만 간 군사적 충돌을 막기 위해 양측이 중간선을 넘지 않도록 압력을 가했고, 대만은 중국 공군이나 해군이 중간선을 침입하는 것을 군사적 도발로 간주해 왔다.

〈그림 3-1〉 대만해협 중간선



자료: ETtoday 新聞雲(2022.8.7.) (검색일: 2022.8.9.)자료를 바탕으로 저자 작성

2) 중국의 대만해협 중간선 침입 상시화

중국이 대만해협 중간선을 침입하기 시작한 것은 1999년 7월부터다. 이 시기는 대만 내 독립 지향 움직임이 활발해지면서 통일 문제를 두고 양안 간 긴장이 격화되었던 시기다. 당시 대만의 리덩후이 총통은 양안관계가 “특별한 국가 대 국가의 관계”라고 발언해 파장을 일으켰다. 중국이 주장하는 대로 대만이 중국의 일부가 아니며, 대만은 하나의 국가로서 독립성을 갖는다는 의미였다.

리덩후이는 대만 최초의 본성인 출신 총통으로, 국민당 출신이기는 했으나 대만 독립을 당(黨) 강령으로 삼고 있는 현재 집권당인 민진당에 큰 영향을 끼친 인물이다. 중국은 리덩후이 총통의 발언에 강력히 항의했고, 1955년 이후 처음으로 인민해방군 공군기가 대만해협 중간선을 침입했다. 이는 중국이 더 이상 대만해협 중간선의 존재를 묵인하지 않겠다는 신호였다.

이후 중국은 대만해협 중간선을 상시적으로 침입하기 시작했다. 양안관계가 개선되었던 국민당 출신 마잉주(馬英九) 정부 시절(2008년 5월~2016년 5월)에는 중간선 침입이 현저히 줄어들었으나, 2016년부터 중국과 대만(양안) 관계가 다시 악화한 이후에는 대만이 선언한 방공식별구역(ADIZ) 내 중간선 침입 수가 급증하였다. 미·중 경쟁이 심화하고, 미국이 중국 견제의 수단으로 대만을 전략적 카드로 활용하자 대만해협 중간선 침범을 통한 중국의 군사적 압박은 급격히 증가하고 있다. 대만 국방부에 따르면, 2022년 중국 군용기는 1,700차례 대만의 방공식별구역을 침입해 전년도 961차례에 비해 약 2배 증가했다.¹⁵⁶⁾

2. 중국의 대만 포위 군사 훈련

1) 내용 및 배경

낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미국 하원의장이 8월 2~3일 대만을 방문해 차이잉원 총통과 회담한 이후, 중국은 미국이 대만문제에서 신의를 저버렸다고 강하게 반발하며, 4~7일 대만을 포위하는 군사 훈련을 시행하였다. 대만 국방부에 따르면 중국은 4일 당일에만 11발의 탄도미사일을 발사하는 등 실탄 훈련을 시행했다.¹⁵⁷⁾ 중국 6개 훈련구역에서 동시에 대규모 혼

156) 自由時報(2023.1.2.)(검색일: 2023.2.7.).

157) 台視新聞網(2022.8.4.)(검색일: 2023.2.12.).

련이 진행된 것은 사상 처음으로, 대만해협을 건너 1995~96년 제3차 대만해협 위기 이후 27년 만에 최고조로 높아졌다. 일각에서는 대만해협에서 제4차 위기가 머지않아 발생할 가능성이 커졌다고 지적하기도 한다. 그동안 양안(중국·대만) 간 경계선으로 간주되어 왔던 대만해협 중간선이 유명무실화되는 양상이 나타나고 있어 대만 당국의 우려가 커지고 있다.

〈그림 3-2〉 중국의 대만 포위 군사 훈련 구역



자료: CNA(2022.8.7.)(검색일: 2022.8.13.) 자료를 저자 번역

중국이 대만을 둘러싼 6개의 구역(해역)을 설정하고 공군과 해군이 동시에 대만해협 중간선을 넘어 연합 훈련을 실시하자 대만 정부는 중국이 대만해협 중간선을 더이상 존재하지 않는 것으로 간주하고 있어 안보 불안이 커지고 있고, 대만이 주장하는 영해 기선도 무효가 될 수 있다며 경각심을 높였다.

대만해협 중간선을 인정하지 않는 중국의 태도는 변화 없이 일관되어 왔다. 중국 외교부 마차오쑤(馬朝旭) 부부장(차관)은 8월 9일 중국 매체 CGTN과의 인터뷰에서 “대만은 중국 영토의 일부분이며, 소위 해협 중간선은 근본적으로 존재하지 않는다”라고 말했다. 중국은 이러한 입장을 과거에도 외교부나 대만 관련 업무를 담당하는 대만사무판공처(台辦)를 통해 반복적으로 밝혀왔다. 하지만 대만과 미국은 중국이 40년 넘게 중간선을 넘지 않으며 묵인해 오던 태도에서 간헐적 침입을 넘어 상시적인 침입으로 바뀐 변화를 예의주시하고 있다.

2) 중국의 대만해협 내해화

중국의 대만해협 중간선 침입이 빈번해지는 상황에서 대만의 우려 또한 커지고 있다. 대만 국방 당국은 대만해협 중간선이 무력화되는 것은 곧 양안 간 예측할 수 없는 무력 충돌 가능성이 커지는 것을 의미한다고 우려한다. 중국 인민해방군이 실전 훈련을 강조하다가 양측 최일선의 군함과 군용기 등이 우발적인 군사적 충돌을 벌일 위험성이 매우 높아질 것이라는 이야기다. 또한, 대만은 제1도련선(쿠릴열도-일본(본도)-오키나와-대만-필리핀)을 넘은 중국의 이번 군사 훈련이 비단 대만만을 겨냥한 것은 아니며, 중국은 대만해협뿐만 아니라 남중국해와 동중국해를 내해화(內海化)하려 한다고 규탄하였다.

중국에서 내해는 중국 정부가 지난 1958년 9월 4일 발표한 《중국 영해에 관한 성명》에서 명시되어 있다. 이 성명은 중국과 연안 도서의 영해를 중국 대륙 연안과 연안 주변 외도 기점 사이를 연결하는 직선을 기선으로 규정한다고 최초로 발표하였다.¹⁵⁸⁾ 구체적으로 이 성명은 기선으로부터 바깥으로 12해리 떨어진 수역은 중국의 영해이며, 버하이만·징저우 해협 안쪽 등 기선 이내 수역을 중국의 ‘내해(內海)’라고 규정하였다. 그 후 1982년 해군 총사령관으로 부임한 류화칭은 21세기 중국 해군의 3단계 발전 전략을 구체적으로 제시하면서 내해와 확장 전략을 주장하였다. 3단계 전략 중 제1단계는 2000년부터 2010년까지 중국 제1도련선(일본-오키나와-대만-필리핀) 이내를 내해로 만들기 위한 해군을 건설하겠다는 계획이다.¹⁵⁹⁾

한편, 대만해협 내해화뿐만 아니라 중국이 대만을 교두보로 활용해 해역을 더욱 넓히는 전략도 주목할 필요가 있다. 류화칭이 주장한 중국 해군 발전 전략 제2단계는 2010년부터 2020년 사이에 중국이 제2도련선(제1도련선부터 태평양 북부 군도 사이)까지 힘을 투사할 수 있는 해군을 보유하고, 동중국해를 중국의 근해로 장악하겠다는 계획이다. 마지막 제3단계는 2040년경까지 태평양과 인도양에서 미국 해군을 견제하는 해군을 건설하겠다는 계획이다. 류화칭의 해군 발전 전략은 지금까지도 중국 해군의 기초 전략으로 활용되고 있다. 특히, 2040년까지 태평양과 인도양에서 미국 해군을 견제한다는 제3단계 목표는 인도-태평양 전략을 추진하며 중국의 해양력 팽창을 저지하려는 미국의 전략과 팽팽하게 충돌하고 있다.

158) 中华人民共和国外交部(1958.9.4.)(검색일: 2022.8.12.)

159) 白笛(2012), p. 31.

제3절 주요국의 인식

1. 미국

1) 인식

미국은 그동안 대만에 대해 근본적으로 현상유지 정책을 그리고 이를 ‘전략적 모호성’이라는 방식으로 일관되게 접근해 왔으며, 이러한 정책이 양안관계의 평화와 안정에 기여한 것으로 자부해 왔다. 하지만 최근 러시아의 우크라이나 영토 침공 사태를 계기로 이러한 미국의 ‘전략적 모호성’ 정책의 유효성에 대해 비판적인 목소리가 더욱 거세지고 있으며, 대만에 대해 강압적인 정책을 추진하고 있는 중국에 맞게 미국의 정책도 전략적 명료성으로 변화해야 한다는 주장들이 힘을 얻고 있다. 이번 러시아의 우크라이나 침공사태의 전개 상황을 지켜보고 있는 중국과 미국 모두에게 대만해협에 관한 기존 인식과 정책의 변화가 일어나고 있다.

2012년 시진핑이 집권하면서 대만 통일 문제에 대해 어느 과거 중국 주석보다 강력하게 강조하였으며 특정한 시기를 언급하지는 않았지만, 통일은 영원히 미룰 수 없는 문제라고 밝힌 바 있다. 무엇보다도 대만과의 통일을 2049년까지 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 달성하는 해와 연관 지으면서, 미국 내에서는 2049년 전까지 중국이 대만 통일을 이루려고 할 것으로 보는 등 대만을 지배하려는 시 주석의 의지를 과소평가하지 않는 분위기이다.

미국 내에서는 중국이 인민해방군 창설 100주년이 되는 2027년까지 대만과의 전쟁 준비를 마칠 것으로도 전망한다.¹⁶⁰⁾ 최근 미 중앙정보국(CIA) 국장은 러시아의 우크라이나 침공을 지켜본 중국 정부가 대만에 당장 무력

160) 서울신문(2022.10.21.)(검색일: 2022.10.21.)

을 사용하지는 않을 것으로 예측하면서도 중국이 무력을 행사할 위험은 점점 커지고 있으며, 2029년 이전에 일어날 가능성은 클 것으로 전망했다.¹⁶¹⁾ 이처럼 미국 내에서 군을 비롯한 주요 관계자들이 대만에 대한 중국의 군사적 위협을 우려하면서 현상유지 정책의 균형이 흔들리고 있으며, 이에 따라 대만에 대한 지원정책을 강화해야 한다는 인식이 확산되고 있다.

이에 대응하여, 미국 내에서는 이제 전략적 모호성에서 전략적 명료성으로 전환해야 한다는 측과 그래도 전략적 모호성을 유지해야 한다는 측으로 의견이 나뉘고 있다. 우선, 전략적 명료성으로 전환해야 한다는 측은 대만의 독립을 사실상 외교적으로 인정하고, 대만을 주요 비(非) 나토(NATO) 동맹국으로 선언하고, 중국의 군사적 위협 시 초래될 수 있는 미국의 잠재 외교적, 경제적, 군사적 결과에 대해 공식적으로 선언하는 등 대만에 대한 명백한 안보 보장을 확대할 필요가 있다고 주장한다.

이에 비해 전략적 모호성 정책을 유지하면서 미국의 정책을 변화시켜야 한다는 측은 대만이 아직 중국에 대해 방어할 수 있는 능력이 되지 않으므로 군사적 갈등이 발생할 가능성을 낮추면서 신중하게 대응해야 한다고 주장한다. 이에 미 상원의원 크리스 머피는 대만의 안보에 이득이 될 수 있는 조치로 다음 네 가지를 주장하기도 한다.¹⁶²⁾ 첫째, 대만에 대한 군사적 지원을 확대한다. 두 번째, 중국의 대만 침공이 있을 시 중국의 주요 정책권자를 대상으로 상당한 제재 조치를 취할 수 있는 새로운 권한을 대통령에게 부여한다. 셋째, 중국이 대만의 민주주의를 저해하거나 타국이 대만과의 관계를 단절하도록 하는 중국의 영향력 확대 캠페인에 맞서 해외투자를 늘려야 한다. 넷째, 중국의 대만 고립 정책에 대응하여 대만이 국제기구 및 다자 활동을 확대할 수 있도록 지지한다.

161) 동아일보(2022.7.21.)(검색일: 2022.10.21.)

162) The Economist(2022.9.1.)(검색일: 2022.9.5.)

하지만 실질적으로 미국은 전략적 모호성에서 전략적 명료성으로 변화하는 모습을 보이고 있다. 미 국무부는 국무부 홈페이지에 게재한 미국과 대만 간의 관계에 대한 개황 보고서를 지난 2022년 5월 5일 4년 만에 수정하였는데, 그 과정에서 “미국과 중국(PRC) 정부를 중국의 유일한 합법적인 정부로 인정하고, 하나의 중국과 대만이 중국의 일부라는 중국의 입장을 인정했다”라는 문구를 삭제했다.¹⁶³⁾ 대신 “선도적 민주주의이자 기술 강국인 대만은 인도-태평양의 핵심 미국 파트너”이자 “미국은 대만과 비슷한 가치, 깊은 상업과 경제적 연결, 강력한 인적 유대를 공유하며, 이는 우정의 토대를 형성하고 대만에 대한 미국의 개입을 확대하는 원동력으로 작용한다”는 문구가 새로 추가되고, 이전 클린턴 대통령의 삼불정책에서 나타났던 “미국은 대만 독립을 지지하지 않는다”라는 문장도 빠졌다.¹⁶⁴⁾

중국은 이에 대해 강력히 반발했으며 중국 외교부 대변인은 “대만은 중국 영토이자 불가분의 일부분”이고 “미국은 미·중 3개의 공동성명에서 이미 대만 문제와 하나의 중국 원칙을 정중하게 승낙했다”고 반박했다.¹⁶⁵⁾ 이어서 “미국이 개황 보고서를 수정한 것은 하나의 중국 원칙을 흐릿하고 모호하게 만들려는 꼼수”로 “현상을 바꾸려 시도하다가가는 끝내 자기가 지른 불에 타 죽을 것”이라고 강력하게 경고하기도 했다.¹⁶⁶⁾ 이에 대해 미 국무부는 바뀐 것이 없다는 입장으로 일관하고 있지만, 최근 미국은 「대만 관계법」 개정예에 나서고, 대만과 무기 공동생산을 검토하고 있다는 소식이 들리며, 의도적인 실수로 생각되는 바이든 대통령의 발언들은 대만해협에 대한 미국의 인식 변화가 실제 정책으로도 나타나고 있다는 점을 방증하고 있다.

163) 중앙일보(2022.5.11.) (검색일: 2022.9.5.)

164) 위의 자료, (검색일: 2022.9.5.)

165) 위의 자료, (검색일: 2022.9.5.)

166) 위의 자료, (검색일: 2022.9.5.)

2) 미국의 대만해협 관련 전략

(1) ‘전략적 모호성’에서 ‘전략적 명료성’으로의 전환

러시아의 우크라이나 침공사태를 계기로 미국의 전략적 모호성의 유효성에 대한 지적에 더욱 힘이 실리고 있는 가운데, 최근에는 바이든 대통령이 전략적 모호성을 깬 발언을 반복하는 모습을 보였다. 그는 중국의 대만 침공 시 미국이 군사 개입을 할 수 있다는 입장을 재차 명확히 하였는데, 우크라이나와는 달리 중국의 대만 침공 시 미군이 대만을 방어하겠다는 의도임을 명확히 내비쳤다. 이는 중국과 직접적 군사 대결 위험을 최소화하기 위해서 그간 대만에 대한 군사개입과 관련해서는 명확한 입장을 표명하지 않으며 전략적 모호성을 유지해 왔던 것과는 다른 모습이다.¹⁶⁷⁾ 백악관은 바이든 대통령의 관련 발언 때마다 대만 정책에 변화가 전혀 없다는 입장을 되풀이하며, ‘실언’으로 수습해 왔는데, 일각에서는 네 차례씩이나 반복된 실언은 고의적인 실수이며, 이는 미국이 ‘전략적 모호성’에서 벗어나고 있다는 증거라고 주장한다.¹⁶⁸⁾

미국 정부는 공식적으로는 대만에 대한 정책은 지난 50여 년간 변함없다는 입장을 유지하고 있다. 일례로 2021년 10월 안토니 블링컨 미국 부장관이 ‘중국에 대한 행정부의 접근’이라는 연설에서 미국은 대만 문제에 대해 지난 수십 년간 여러 정권을 거치면서 변함없이 「대만관계법」, 세 번의 미·중 연합성명, 6개 보장에 따른 ‘하나의 중국’ 정책을 지지하는 일관된 정책을 유지해왔다고 강조했다.¹⁶⁹⁾ 다만, 이와 함께 변한 것은 중국의 강압적인 태도라는 점을 지적하고 있으며,¹⁷⁰⁾ 현상 변화의 원인은 중국에 있다고 지적한다.

167) 머니투데이(2022.9.19.)(검색일: 2022.10.21.)

168) 위의 자료, (검색일: 2022.10.21.)

169) U.S Department of State 보도자료(2022.5.26.)(검색일: 2022.10.7.)

170) 위의 자료, (검색일: 2022.10.7.)

미국이 피상적으로 전략적 모호성을 유지하고 있다고 외치고는 있지만, 미국이 중국에 대한 인식이 변화하면서 이에 따른 대응도 변화하고 있다는 점은 법과 정책 등의 여러 곳에서 발견할 수 있다. 지난 8월 2일~3일 낸시 펠로시 미 의장의 대만 방문이 제4차 대만해협 위기를 촉발한 것으로 평가되는 만큼, 현재까지 미국의 최고로 높은 현직 보직자의 대만 방문은 파장이 컸다. 그럼에도 불구하고 낸시 펠로시 의장도 그동안 미 의회 의원들이 대만을 주기적으로 방문해 왔던 사실 등을 언급하며 본인의 방문 또한 ‘현상 유지(status quo)’를 깨트리지(disrupt) 않는다는 점을 강조했다.¹⁷¹⁾

하지만, 이미 2018년부터 이번 사례와 같이 중국을 자극할 수 있는 토대는 마련되어 있었다. 2018년 3월 트럼프 대통령은 미 상·하원 만장일치로 통과한 「대만여행법(Taiwan Travel Act)」에 서명하였는데, 연방 법률로 확정된 이 법은 대만과의 관계에서 직급에 상관없는 공직자 교류 증진을 미 정부에 촉구하는 의회의 권고안으로 (1)직급에 상관없이 미국 관료의 대만 방문과 대만 관계자와의 회담 허용, (2)외교부장, 국방부장 등 대만 고위 관료의 미국 방문 및 관계자 회담 허용, (3)대만대표부를 비롯한 그 밖의 대만 기관이 미국 의원, 연방 및 지방 정부 관계자 또는 대만 고위 관계자가 참여하는 미국 내 활동 증진 등의 내용을 그 구체적인 방안으로 명시하였다.¹⁷²⁾

미국과 대만 간의 비공식 관계는 1979년 「대만관계법」에 의해 규율되어 왔는데, 「대만관계법」에 명시되어 있는 내용이 아님에도 불구하고 미국은 자체적으로 고위 공직자의 대만 방문을 제한해 왔다.¹⁷³⁾ 구체적으로는 대만의 최고 고위 공직자 5인 - 총통, 부총통, 행정원장, 외무부장, 국방부장 - 의 미국 방문은 허용될 수 없고, 미국 고위 공직자들은 대만 측 상대방

171) The Economist(2022.8.11.)(검색일: 2022.10.7.)

172) 세계법제정보센터(2018.3.16)(검색일: 2022.10.7.)

173) 1979 「대만관계법」 전문 한글본은 부록1 참조

과 만날 수 없도록 규제했다. 2018년 도입된 「대만여행법」에서는 그간 미국이 자체적 제한 조치 때문에 소통이 부재하여 대만과 미국 간의 관계에 부정적인 영향을 미쳤다고 지적하고 있으며, 이러한 배경에는 그간 미 의회 내에 주요 의원들이 대만에 대한 미국의 정책은 현 상황에 맞지 않은 구식이며, 대만을 다른 국가들처럼 대우하고 대만과의 관계를 정상화해야 한다고 지속 주장해 왔기 때문이다.¹⁷⁴⁾ 「대만여행법」은 법률임에도 조문이 권고사항으로 이루어진 구속력이 없는 법안으로 이의 시행은 대통령의 재량에 달렸지만, 그동안 대만과의 비공식적인 관계만을 고수했던 미국이라는 점에서 고위 공직자 간 공식적인 교류를 촉구하고 있는 이 법안은 중요한 정책적 변화를 시사한다고 볼 수 있다.

해당 법률에 따라 이번 펠로시 의장의 대만 방문도 가능했으며, 미국은 고위 공직자의 대만 방문을 통해 중국이 우려한 대만 문제의 국제화를 이뤘다고 볼 수 있다. 4월부터 펠로시 의장의 대만 방문 가능성이 알려지자, 중국 정부는 격렬히 반대해 왔으며, 방문 일주일 전 시 주석은 바이든 대통령과의 통화에서도 주요 주제로 다루면서, 이 문제는 전 세계의 큰 관심을 받게 되었다.¹⁷⁵⁾

또한, 미국은 2020년 3월 26일 타이베이 법안(Taipei Act: Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act of 2019)을 정식 발효시켰는데, 이 법안은 코리 가드너 미 상원 외교위원회 동아태소위원장의 주도로 처음 발의되었으며, 미국과 대만 간 무역·경제 관계를 강화하고, 대만의 국제기구 참여를 지원하며, 대만의 국제관계 네트워크 강화를 지원하기 위해 미국 정부가 노력할 것을 촉구하고 있다.¹⁷⁶⁾ 우선, 본 법안에서 주목할 점은 미국이 대만과의 무역 및 경제 관계 강화를

174) Van der Wees(2018.3.19.)(검색일: 2022.9.9.)

175) 한겨레(2022.9.18.)(검색일: 2022.9.19.)

176) 허재철 외(2020), p. 3-4.

통해 대만에 대한 중국의 경제적 영향력을 줄이려는 의도가 담겨있다는 점이다. 법안 성안 과정에서 대만 측은 미국과 대만 간 양자무역협정(BTA)의 체결이 필요하며, 이는 타이완의 대중국 의존도를 낮추고 인도태평양 지역에서 미국의 항행·운송 편의 제고에 도움이 될 것이라고 언급했다고 알려진다.¹⁷⁷⁾

또한, 제5조에서 미 행정부가 전 세계 및 인도-태평양 지역에서 대만의 공식적 외교관계 및 비공식 우호 관계를 지원해야 한다고 규정하고 있으며, 특히, 미국은 1979년 대만과의 단교 후 비공식적인 관계만 유지해왔는데, 외교관계를 비공식에서 공식적이라고 표현한 점에 주목할 필요가 있다. 이 외에도 대만의 국제기구 참여를 지원하겠다고 명시하는 등 중국의 앞마당인 ‘인도-태평양’ 지역에서 미국이 대만의 대외관계를 공개적으로 지원하는 내용을 담고 있어 중국의 강력한 반발을 샀다.¹⁷⁸⁾

〈표 3-3〉 「타이베이 법안」의 주요 내용

구분	주요 내용
대만과의 무역·경제관계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 미 무역대표부는 미국·대만 간 양자 무역과 경제관계를 증진하는 방안에 관해 미 의회와 논의해야 함
대만의 국제기구 참여 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 미 정부는 대만이 주권국가의 자격 없이 참여할 수 있는(stathood is not a requirement) 국제기구의 회원이 되거나, 여타 국제기구 내 옵서버 자격을 취득할 수 있도록 지원해야 함 • 미 정부 대표는 대만이 국제기구의 회원 또는 옵서버가 될 수 있도록 발언·투표·영향력을 활용해야 함 • 미 대통령 또는 대통령의 지명자는 미·중 간 정상회담 및 포괄적 경제대화 등 對중국 양자업무 시 대만의 국제기구 회원 또는 옵서버 자격 취득을 지지해야 함

177) 위의 자료, p. 4.

178) 위의 자료, p. 10.

구분	주요 내용
대만의 국제관계 강화 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 미 정부는 대만이 인도태평양 역내 국가 및 세계 각국과 공식 외교관계 및 비공식 우호관계를 강화하는 것을 지원해야 함 • 미 정부는 미국의 외교적 이익과 일치하는 범위에서 미 의회와의 협의 하에, 대만과의 관계를 강화·증진하는 국가와 경제·안보·외교적 관계변경을 고려할 수 있음 • 미 정부는 미국의 외교적 이익과 일치하는 범위에서 미 의회와의 협의 하에, 대만의 안보변영을 저해하는 국가에 경제·안보·외교적 관계변경을 고려할 수 있음 • 미 국무장관은 향후 5년간 매년 대만의 국제관계 강화 지원업무에 대해 보고해야 함

자료: 미 의회; 재인용: 허재철 외(2020), p. 4.

앞서 살펴보았듯이 신냉전이라는 구도 속에서 대만문제에 대해 주권 문제로 접근해 온 중국의 정책과 서태평양전략 차원에서 접근해 온 미국 간 갈등이 심화되고 있다. 특히, 미국에 도전하는 패권국으로 부상하는 중국에 맞서 대만은 미국의 서태평양전략 상 그 전략적 가치가 증대해지면서 미국은 지난 40여 년간 양안관계를 평화적으로 관리해 오기 위한 방식으로 선택했던 전략적 모호성 정책에서 전략적 명료성으로 변화하고 있으며, 대만과의 군사적·경제적·사회적 관계를 더욱 강화하고 있다.

(2) 「대만관계법」 수정과 대만의 군사적 지원 강화

미국은 1979년 1월 중국과 공식적인 외교관계를 맺으면서 기존 대만과의 상호방위조약을 일방적으로 파기하고 대신 같은 해 4월에 이를 대신하는 「대만관계법」을 미국 국내법으로 통과시켰다. 미국은 지난 2022년 9월 1979년 「대만관계법」을 개정한 2022년 「」을 상원 외교위원회에서 통과시켰는데, 여기서 주목할 점은 미국이 대만을 주요 비 나토 동맹이라고 지정하고 대만군을 현대화하여 자위력을 강화하고 중국의 도발을 억제하기 위한 목적으로 향후 4년간 45억 달러를 지원하자고 제안하고 있다는 점이다.¹⁷⁹⁾

179) 부록 2 “2022 「」” 참조

또한, 미국은 그간 미국은 ‘첨단 무기 정보가 중국으로 넘어갈 수 있다’는 이유로 대만과의 군사 기술 공유를 꺼린 것으로 알려졌으나, 최근 첨단무기를 공동 생산하는 방안을 검토하고 있고 이에 대한 초기 단계 협의가 시작됐다는 얘기가 나온다. 미국은 중국이 5년 내 대만 침공 능력을 갖추는 것이라 분석하에 비대칭적인 대만 방위력을 신속하게 끌어 올려야 한다는 판단에 따라 이러한 파격적인 조치를 검토하는 것으로 해석된다.¹⁸⁰⁾ 특히, 미국 정부가 무기 매각을 승인하고 인도가 마무리될 때까지 최소 수년에서 최대 10년 이상 걸리는 경우가 많고, 우크라이나에 무기 공급을 해주고 있는 미국 입장에서 미국 방산업체가 생산하는 무기만으로는 전 세계 수요를 충족시키기 어렵다는 현실도 요인도 작용하고 있기 때문으로 보인다.¹⁸¹⁾

최근 공개된 전쟁 시나리오 결과보고서는 중국이 대만을 침공할 경우 결국 중국은 실패하지만, 미국도 상당한 대가를 치르게 될 것으로 전망했다. 2026년 중국이 대만을 침공하는 상황을 가정하고 24개 시나리오를 분석한 이 보고서는 미국의 도움 없이는 대만이 3개월 이내에 점령당할 것이라고 평가했다.¹⁸²⁾ 부상하고 있는 중국에 대한 견제책으로 미국의 아태전략의 중요성, 그리고 그 중심에 대만의 전략적 중요성이 높아지고 있으며, 이번 러시아의 우크라이나 침공으로 중국의 대만 침공 시나리오가 더욱 현실성 있는 가능성으로 주목받으면서 대만에 대한 미국의 기존 전략적 모호성 정책은 더 이상 유효하지 않다고 판단한 것으로 보인다.

현재 미국에 가장 최선의 정책은 중국의 침공을 미연에 막는 것이며, 이를 위해 대만의 군사적 비대칭성을 해소하기 위한 군사적 지원에 즉각 나서고 있는 모양이다. 또한, 전쟁 시나리오 보고서에서 미국이 전쟁을 이기기 위한 요소 중에는 일본이 자국 영토에 위치한 기지에서 미군이 반격할

180) 서울신문(2022.10.20.)(검색일: 2022.10.21.)

181) 위의 자료, (검색일: 2022.10.21.)

182) CSIS(2023.1.9.), p. 3.

수 있도록 허용하는 것이라고¹⁸³⁾ 언급하는 등 미국의 동맹국들의 중요성도 부각되고 있으며, 지난 2021년 4월 미국과 일본은 1969년 이후 처음으로 정상급에서 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조하는 공동성명을 내어 동맹관계의 굳건함을 과시했다.

〈그림 3-3〉 중국과 대만 군사력 비교



자료: Global Firepower 2022; 재인용: DW(2022.4.8.)(검색일: 2022.9.5.)

183) 위의 자료, p.10.

2. 일본

1) 대만해협에 대한 인식의 변화

일본에서는 대만 유사시가 일본 유사시가 될 가능성에 대해 가장 우려하고 있다. 대만과 오키나와는 지리적으로도 근접해 있어 중국이 대만을 무력 침공한다면 오키나와에 있는 미군 기지에서 직접 대응을 할 수도 있지만, 중국이 오키나와에 공격할 수 있다는 가능성까지 예상하기 때문이다. 중국은 또 센카쿠 제도를 오키나와가 아닌 대만의 부속 도서로 주장하고 있어¹⁸⁴⁾ 대만 침공과 동시에 센카쿠 제도를 탈취할 가능성이 있다고 본다. 2017년 당시에는 미·일이 한반도 유사시에 대비한 공동작전계획만을 수립하고 대만 유사시에 관한 공동작전계획은 수립되지 않은 것으로 알려졌다.¹⁸⁵⁾ 그러나 이제는 일본 및 미일동맹에 있어서 대만 유사시는 현실적인 문제가 되었다.

이런 상황이 잘 반영된 것이 2021년 4월 미일 정상회담 양국 정상회담 공동성명에서 대만에 관한 내용을 언급한 것이라 할 수 있다. 일본이 1972년 중국과 수교하면서 대만과 단교한 후, 미일 정상회담 성명에서 대만을 거론한 것은 52년 만에 처음이다.¹⁸⁶⁾ 조 바이든 대통령과 스가 요시히데(菅義偉) 총리는 공동성명에서 미일 양국이 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조함과 더불어 양안 문제의 평화적 해결을 촉구한다는 내용을 명시했다. 이는 1969년 11월 리처드 닉슨 당시 미국 대통령과 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 일본 총리의 회담 이후 처음으로 미일 정상회담 공동 문서에 대만에 관해 기재한 것이다.¹⁸⁷⁾

184) Ministry of Foreign Affairs Of Japan, 센카쿠 제도에 관한 Q&A(검색일: 2022.10.14.)

185) 日本國際問題研究所(2021.5.11.)(검색일: 2022.10.10.)

186) 연합뉴스(2021.4.17.)(검색일: 2022.10.10.)

187) The White House(2021.4.16.)(검색일: 2022.10.10.)

대만해협 안전의 중요성을 확인한 것은 반세기 만이지만 1969년 당시와 지금은 대만을 둘러싼 환경이 크게 다르다. 1969년 11월 워싱턴을 방문한 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 수상은 리처드 닉슨 대통령과 오키나와 반환에 관한 공동성명에서 한국의 안전은 일본 자신의 안전에 긴요, 대만 지역에서의 평화와 안전 유지도 일본 안전에 매우 중요하다고 발표했는데, 이 내용이 각각 ‘한국 조항’, ‘대만 조항’으로 불렸다. 여기에는 오키나와 반환과 달리 일본 측이 극동 유사시 미일안보조약 제6조에 근거해 주일미군기지의 유연한 운용을 보증한다는 의미가 담겨있었다.¹⁸⁸⁾

그러나 당시 일본 측은 한국 조항과 대만 조항을 같은 수준에서 다루지 않았다. 공동성명 발표 후 기자회견에 나선 사토 총리는 한국에 대한 무력 공격은 일본에 중요한 영향을 미칠 것이라며 주일미군기지 사용에 관한 사전협의에서 전향적이고 신속한 태도로 대응할 것을 밝혔다. 대만과 관련해서는 유사시 미국의 방위 의무를 강조하면서도 다행히 그런 사태는 예견되지 않는다고 대만에 관해 임박한 위협은 없다는 인식을 보였다.¹⁸⁹⁾

이는 당시 미·중의 군사력을 비교했을 때 압도적으로 미국이 유리했다는 점을 고려하면 당연한 인식이었다. 그러나 특히 중국이 해양력을 팽창하면서 동남아시아에의 위협이 되고 대만에 대한 영향력 확대로 인해 태평양으로의 출구를 장악한 상황이 된 현재는 미국뿐만 아니라 일본에 있어서는 자국의 안위와도 직결되게 된 것이다.

2) 중일 갈등의 다양화와 미일방위협력 강화

일본과 중국은 양국의 협력을 위한 정부 차원의 노력이 진행되면서도, 과거사, 해양영토 문제, 동중국해 가스전 개발 문제, 센카쿠 영유권을 둘러

188) 日本國際問題研究所(2021.5.11.)(검색일: 2022.10.10.)

189) 위의 자료, (검색일: 2022.10.10.)

싼 문제 등 여러 차례의 갈등이 있었다. 그리고 미·중의 관계에 따라 갈등 국면이 변화하기도 했다.

일본 방위백서 및 방위계획대강에서는 중국의 군사력 확대, 중국 해군의 동향이 일본을 포함한 동북아와 국제사회의 우려사항이라고 지적하고 있다. 한편 방위백서에서는 중국과 대만의 관계에 평화적 해결의 필요성을 명시하고 있었으나, 2010년 일본 방위백서에서부터는 대만과 남중국해 문제를 일본 주변의 안보 환경에 존재하는 문제점이라고 인식하고 미중 간 군사적 동향을 주시할 필요성이 있음을 강조하고 있다.¹⁹⁰⁾

나아가 중국에 대응하고 대만을 방어하기에 지리적으로 이점이 있다는 점에서 미국이 일본의 방위력 증강을 어느 정도 묵인하게 된 계기가 되었다.

3) 중일 〈전략적 호혜관계〉 추진 합의

21세기에 들어서 중일관계는 과거사와 영토 문제 그리고 군사안보적 이해관계의 충돌로 인해 5년여의 냉각기를 거쳤다.¹⁹¹⁾ 2001년 4월 출범한 고이즈미 내각 하에서 고이즈미 준이치로 수상의 야스쿠니 신사 참배, 역사 교과서 및 위안부 문제, 도서 영유권 문제, 동중국해 자원개발 문제를 둘러싸고 양국은 수차례 대립했다. 특히 일본의 미일 동맹 강화 움직임에 대한 중국의 반발, 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출에 대한 중국의 반대 등 양국 간 다양한 문제에서 상충하는 이해관계가 명확했다.

그러나 2006년 9월 아베 내각 출범 후, 아베 신조 수상의 방중, 2007년 4월 원자바오 총리의 방일, 그리고 12월 후쿠다 야스오 수상의 방중 등 일련의 정상 간 상호방문이 성사되면서 양국관계가 개선되었다. 2008년 5월

190) 防衛省・自衛隊, 平成22年版 防衛白書(검색일: 2022.10.10.)

191) 조양현(2010), p. 3.

후진타오 국가주석은 일본을 국빈 방문하고 후쿠다 야스오 수상과 정상회담, 전략적 호혜관계의 포괄적 추진에 대한 합의, 경제협력에 편중된 '정냉 경열' 관계를 넘어 외교, 안보, 문화, 환경 등 제반 분야의 상호 협력 가능한 문제에 대해 포괄적 협력을 구축하자고 제안했다.

(2) 민주당 정부하의 중일 관계

2009년 9월 민주당 정권 출범 당시 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 내각의 전향적인 역사 인식과 우애외교가 지향하는 중국 중시, 동아시아 공동체 형성이라는 지역협력의 방향성을 근거로 민주당 정부하의 일·중 관계가 한층 성숙한 단계로 진입할 것이라는 전망이 제시되기도 했지만, 하토야마 내각의 조기 퇴진으로 큰 진전을 보지 못했다.¹⁹²⁾

오히려 2010년 4월 중국의 동중국해에서의 대규모 합동훈련, 5월 중국 선박의 일본 해상보안청 측량선의 해양자원 조사 중지 요구 등의 사건이 발생하여, 동중국해 개발문제, 중국 군사력 증강을 둘러싸고 양국 간 불편한 기류가 형성되었지만, 하토야마 수상 및 오자와 이치로(小沢一郎) 간사장과 같은 정권 수뇌부의 친중 성향이 작용하여 양국 간의 전면 충돌은 피할 수 있었다.¹⁹³⁾

2010년 북한의 천암함 사건으로 동북아 안보지형의 불안정성이 증가하는 상황에서 6월 출범한 간 나오토(菅直人) 내각이 대외정책 기조를 미일관계 중시로 선회함으로써 중일관계가 미묘해지던 시기에 센카쿠 제도에서 일본순시선과 중국어선이 충돌하는 사건이 발생해 분쟁이 촉발되었다.¹⁹⁴⁾ 일본과 중국 간의 센카쿠 문제는 일본의 이도 방위정책에 대한 필요성 제고 및 미일 동맹 강화의 계기가 되었다.

192) 日本国際問題研究所(2021.5.11.)(검색일: 2022.10.10.)

193) 위의 자료(검색일: 2022.10.10.)

194) 최은봉·석주희(2012), p. 46.

(3) 다차원 통합방위력 정비 및 미·일 방위협력 심화 - 방위대강의 적기지 공격 옵션과 신대만조항

우선 일본은 간접적으로 대만 방위에 공헌할 것으로 보인다. 2022년 발표된 일본 방위대강에는 일본 유사에서 자위대의 역할이 확대되면서 자위대와 주일미군 간의 일체화 경향이 강화되었다. 일본 유사는 대만 유사와 연계되어 일어날 수 있어, 일본이 적기지 공격 옵션을 확보한다면 지역 분쟁 발생 시 일본의 군사적 역할이 확대되는 결과로 연결된다.¹⁹⁵⁾ 중국이 대만해협을 장악할 경우, 일본과 한국으로 통항하는 유조선 수송을 억제할 수 있다. 이를 주일미군과 주한미군의 퇴출을 요구하는 카드로 사용하고 미국을 아시아에서 퇴출하는 목표를 이룰 수 있다.¹⁹⁶⁾

이를 위해서는 미국과 일본이 센카쿠 제도를 포함한 도서 지역의 방위뿐 아니라 대만 유사시에 관한 공동작전계획을 입안할 필요성이 대두되었다. 또 억제력과 대처력을 향상을 위해 중국의 미사일 공격을 포함한 본토에의 공격에 효과적으로 대비하는 차원에서 미일 양측이 미사일 방어 능력을 높이고 중국의 대미방위선인 제1열도선 상에 중거리 미사일을 배치할 필요성이 제기되기도 한다.¹⁹⁷⁾

다음으로 대만과의 방위협력 방식에서, ‘하나의 중국’ 정책 하에서는 직접적으로 방위 협력을 하는데 제한이 있지만, 바시해협에서의 중국 동향은 대만과 일본 공통의 관심사이기 때문에 직접 또는 미국을 통한 간접적인 정보협력을 모색하기도 했다. 이와 함께 미국이 주최하는 RIMPAC나 미국-일본-인도가 참여하는 말라바르(Malabar) 해군훈련 등 다자간 틀을 활용해 대만군과 자위대의 연계를 심화시키는 방안에 대한 검토도 제안되고 있다.

195) 윤석정(2021), p. 16.

196) 장영희(2022), p. 15.

197) 日本国際問題研究所(2021.5.11.)(검색일: 2022.10.10.)

또 대만해협의 평화와 안정을 유지하기 위해서는 양안 간 군사 균형이 압도적으로 중국에 유리한 상황을 바꿔나갈 필요성도 제기되었다. 미국은 「대만관계법」에 따라 대만에 무기를 제공하고 있다. 트럼프 전 행정부는 무인기, 대형 유도기뢰, 대함미사일, 대전차미사일 등의 적극적인 매각과 PAC-3 요격미사일 연명 등을 통해 대만의 방위 노력을 계속 지원했다.¹⁹⁸⁾ 바이든 정권도 대만의 방위 노력을 지원할 것으로 기대된다.

중국이 민족주의에 입각한 통치를 강화하는 가운데 대만해협의 긴장이 고조되고 있다. 중국의 군사력 확장으로 이제 미·중 간 군사력 차이도 거의 없어졌다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 미국이 홀로 중국의 군사적 도전에 맞서기는 점점 어려워지고 있어 미국과 일본이 적절한 역할 분담 아래 대처력과 억지력을 높여 센카쿠 제도와 대만에 대한 무력공격을 억제할 필요성이 높아지고 있으며 이는 곧 일본의 방위력 증강으로 연결되고 있는 상황이다. 또한 미국과 유럽 각국이 하나의 중국 정책하에서도 대만에 무기 공여를 하고 있는 현 상황을 감안하여 일본 내에서도 관련 법정정책(법·정책적?) 기반을 정비할 가능성이 높아지고 있다.

3) 일본의 방위력 강화 위한 법제 정비 및 대만 위기 사태별 시나리오

일본은 2014년 7월 소위 평화헌법에 대한 해석을 변경해 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되었다. 그 후속 조치로 국내 안보 관련 법규를 정비하기 위해 「무력공격 사태 등 및 준립 위기 사태에 있어서 우리나라의 평화와 독립 및 국가 및 국민의 안전 확보에 관한 법률(武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律, 사태대처법)」으로 법제 정비를 했다. 이 사태대처법에는 일본이 처할 수 있는 사태에 대해 ‘무력공격사태’, ‘무력공격예측사태’, ‘준립위기사태’

198) 위의 자료(검색일: 2022.10.10.)

등으로 분류하고 있다.¹⁹⁹⁾ 무력공격은 외부에서 일본에 대해 무력 공격을 하는 상황이며 무력공격사태는 무력 공격이 발생하거나 발생할 명백한 위험이 절박하다고 인정되는 사태, 무력 공격 예측사태는 무력 공격 사태에는 이르지 않았으나 사태가 긴박해 무력 공격이 예측되는 사태, 존립 위기 사태는 일본과 밀접한 관계가 있는 타국에 대한 무력 공격이 발생하고 이로 인해 일본의 존립이 위협받고 생명, 자유 등의 권리가 근본부터 뒤집힐 명백한 위험이 있는 상황이다.

한편, 「중요영향사태 시 일본의 평화 및 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률」(重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律, 중요영향사태법)에서는 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태를 ‘중요영향사태’라고 정의하고 있다.²⁰⁰⁾

그리고 2020년 일본 방위백서에서는 중요영향사태에 대한 대응조치는 ①후방지원활동, ②수색구조활동, ③선박검사활동, ④기타 중요영향사태에 대응하기 위한 필요한 조치를 열거하고 외국영역에서는 해당 국가의 동의 하에 조치가 가능하다고 명시하고 있다.²⁰¹⁾

이러한 정의를 바탕으로, 사사가와 평화재단 보고서에서는 대만 위기를 중요영향사태 혹은 존립위기사태, 더 확대해 일본까지 영향을 미쳐 무력공격사태까지 인정될 가능성을 시사했다. 그리고 이에 대한 일본 자위대의 대응을 다음과 같은 시나리오를 제시하고 있다.²⁰²⁾

199) e-GOV 法令検索(a), 「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」, 第二条(검색일: 2022.9.21.)

200) e-GOV 法令検索(b), 「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」, 第一条(검색일: 2022.9.21.)

201) 防衛省・自衛隊, 第II部・わが国の安全保障・防衛政策(검색일: 2022.9.21.)

202) 笹川平和財団(2021.5.28.)(검색일: 2022.9.21.)

〈표 3-4〉 대만 위기 사태 유형별 자위대 대응 시나리오

대응	사태	중요영향사태		존립위기사태	무력공격사태
		현장에의 전투행위	현장 전투행위 O		
미군 등의 방호		○	x	○	○
후방지원		○	x	○	○
수색구조			x	○	○
집단적 자위권				○	
개별적 자위권				x	

자료: 笹川平和財団(2021.5.28.)

우선 무력분쟁 전(前) 단계에서는 미국과 일본이 동중국해 상에서 지속적으로 경계·감시를 하고 있으며, 정보공유를 하고 있다. 따라서 미국이 대만 주변 해역에 병력을 집중시킨다면, 동중국해에서의 경계·감시를 미·일 모두 강화하거나 미군의 대만 주변 병력 집중 상황에 따라서는 자위대가 이를 보완하는 형태로 현재의 경계·감시를 강화하게 될 것이다. 또한 긴박한 사태가 되면 중국과의 관계를 고려하는 아세안 각국에 보급을 위한 기항을 기대할 수 없고, 한편으로 대만에 기항할 수도 있지만, 전개가 장기화되면 해상에서의 보급 지원이 필요하다. 그렇게 되면 지리적으로 현장에 가까운 오키나와 등에서 보급부대를 왕복시킬 수 있는 일본의 지원이 불가피해진다. 이 경우 자위대가 미군부대를 보급 지원하려면 중요영향사태를 인정할 필요가 있다. 또한 ‘중요영향사태’를 인정함으로써 자위대 이외의 관계 행정기관에 의한 ‘대응조치’ 외에 국가 이외의 것에 대한 협력 요청도 가능해진다.

다음으로 무력분쟁으로 발전한 경우, 이 전에 ‘중요영향사태’라고 인정되었다면 그대로 유지하고, 인정되지 않았다면 이 단계에서 ‘중요영향사태’라고 인정해 분쟁 당사국이 된 미군(타국의 군대도 포함)을 지원한다. 단, 이 단계의 ‘중요영향사태’에서는 자위대는 실제로 전투행위가 이루어지고 있는 현장에서의 ‘대응조치’를 할 수 없고 미군 등의 방호도 할 수 없다. 한편,

중국의 대함미사일의 위협에 대한 우려를 이유로 자위대의 미사일 방호가 중요하며 그러기 위해서는 ‘존립위기사태’의 인정이 필요함을 강조한다.²⁰³⁾

마지막으로 중국의 무력공격이 일본에 영향을 미치는 단계를 상정할 경우 대만 주변에 파견되는 미군 병력은 첫째 오키나와 요코스카 사세보 등 주일미군기지 소재 부대가 중심이 될 것이라고 분석한다. 이 단계에서는 미군기지뿐만 아니라 주요 후방 지원 거점이 되는 일본 항만 등도 중국의 공격 목표가 될 가능성이 있다고 보고 있다. 그래서 이 경우 일본은 ‘무력공격 예측사태’를 인정하고 방위소집명령이나 방위출동 대기명령 등의 발령이 가능하다. 나아가 무력공격이 발생할 명백한 위험이 절박한 경우부터 ‘무력공격사태’를 인정해 방위출동을 발령할 수 있으며, 무력공격이 발생한 시점에 개별적 자위권을 발동하게 된다는 시나리오를 제시하고 있다.²⁰⁴⁾

203) 笹川平和財団(2021.5.28.)(검색일: 2022.9.21.)

204) 위의 자료(검색일: 2022.9.21.)

04 결론

제1절 요약

1. 대만해협의 중요성

2022년 대만해협의 긴장은 21세기 이후 가장 고조되었다. 대만과 중국 국내 정치 상황과 국제정세 불안, 미·중 패권 경쟁이라는 구조적 상황이 모두 맞물린 결과다. 2013년 집권한 중국 시진핑 지도부는 과거보다 더욱 강하게 양안 통일에 대한 의지를 표출하고 있다. 반면, 대만에서는 독립 지향의 민진당 차이잉원 정부가 2016년, 2020년 연임하면서 탈중국적 행보를 강화하고 있다. 국제적으로는 미·중 갈등까지 격화하면서 대만해협을 둘러싼 미국·중국·대만 간 정세 불안은 한층 심화하였다. 2018년 무역 갈등으로 촉발된 미·중 경쟁이 기술, 군사 및 규범, 가치 등 전방위적 패권 경쟁으로 확산하고, 러시아·우크라이나 전쟁이 장기화하면서 미·중 경쟁은 신냉전 국면으로 모습이다. 이러한 가운데 대만이 가진 전략적 가치는 상승하고 있다. 대만은 전략 경쟁 중인 미국과 중국이 모두 양보할 수 없는 카드다. 중국은 대만과의 통일을 ‘핵심이익’이라고 규정해 놓은 동시에 민족적 과업으로 간주한다. 대륙에 봉쇄된 ‘종이호랑이’가 아니라 해양세력으로 성

장해 세계 패권국이 되고자 하는 중국은 대만이 꼭 필요하다. 미국에도 대만은 서태평양 혹은 인도-태평양 전략에 있어서 놓쳐서는 안 되는 존재다.

그렇다면 대만은 양안의 문제, 혹은 미·중·대 삼자의 문제인가? 중국 정부는 대만문제를 완전한 내정(內政)으로 간주하고 외부의 간섭을 철저히 거부해 왔다. 하지만 대만해협 갈등은 우리에게 결코 남의 일이 아니며, 동아시아 지역의 현안이자 국제정치 문제이다. 그것은 우리나라를 비롯한 동아시아 각국의 외교 및 안보, 경제, 무역·통상, 문화 교류에 직·간접적인 영향을 미친다. 대만해협은 우리나라의 중요한 해상교통로일 뿐만 아니라 동맹인 미국 주한미군의 전략 변화에도 영향을 줄 수 있어 국가안보 차원에서 주목해야 할 곳이다. 다시 말해 우리나라의 해양경제안보 및 해양군사안보에 매우 중요한 해역이다.

2. 과거 대만해협 위기와 미·일의 대응

제1차 대만해협 위기는 1954년 9월~1955년 5월, 중국은 진먼다오(金門島)와 마주(馬祖) 일대에 포탄 공격을 하며 시작된 양안 간 산발적 포격 등 긴장 상태를 말한다. 이는 중국공산당과 국민당 간 이념 대결인 동시에 중국공산당을 지지하는 소련과 국민당을 지지하는 미국의 냉전 구조가 초래한 대립이었다. 미국은 당초 중국의 양당 간 이념 문제에 대해 중립적 입장을 취했으나, 1950년 중소의 우호동맹상호원조조약 체결, 1950년 북한의 남한 침공으로 촉발된 한국전쟁을 겪으면서 대만을 동아시아의 반공 기지로 삼기로 하였다. 제1차 대만해협 위기 때 미국은 제7함대를 대만해협으로 배치해 대만을 지원하였고, 양안 간 포탄 공격이 잠잠해진 이후인 1954년 12월 2일 ‘상호방위조약’을 체결하며 동맹관계로 발전하였다.

이로써 미국은 ‘중화민국’ 지지 정책을 표방하면서 대만을 교두보로 삼

아 중국에 대한 반공주의적 봉쇄 정책을 지역 전략으로 추진하였다. 당시 일본도 미국의 반공주의 중국 봉쇄에 참여했다. 한국전쟁이 중국공산당의 개입으로 미·중 간의 대리전의 양상이 되자 1951년 미일안보조약 체결로 미국의 동맹국이 된 일본도 미국 전략에 편입되었다. 그러나 일본은 중국이 가진 경제적 잠재력을 염두에 두고 일본의 대중 외교 독자성을 유지하려고 노력했던 점도 있어 주목할 필요가 있다.

제2차 대만해협 위기는 1958년부터 1959년까지 발생한 양안 간 무력 충돌로 대만에 대한 미국의 안보 지원이 어느 정도 인지 확인하려는 의도로 발생한 중국의 벼랑끝전술이었다. 중국은 막강한 군사력을 보유한 미국의 대만 지원에 대해 막대한 부담감을 느끼고 있었지만, 미국이 레바논 위기에 개입해 중동 문제에 초점을 맞추고 있는 사이 진먼다오 침공을 시작했다. 제2차 대만해협 위기 결과는 첫째, 양안관계가 장기간 냉전의 긴 대기 상태로 빠져들었고 미국은 대만해협 문제에 개입할 것임을 공개적으로 밝히기 시작하면서 미·중 간 서로 다른 입장이 분명해졌다. 이밖에 미국과 대만 또한 대만문제 및 중국통일에 대한 서로 다른 견해 차이를 확인했다. 제2차 위기 때 미국은 6척의 항공모함, 130척의 전함 등 제1차 위기 때보다 더욱 큰 규모의 전력을 대만해협에 배치하여 중국을 저지했다. 이와 동시에 대만 정부의 중국 본토 공격 움직임도 저지하면서 전략적 모호성 정책을 추구했다. 즉, 미국은 제1차 대만해협 위기 이후 유지했던 대만 지지 정책을 점차 ‘전략적 모호성’ 정책으로 전환하면서 미국의 국가이익을 위해 중국과 대만 모두를 동시에 활용하려는 전략을 추구하였다.

일본은 기본적으로는 미·일 동맹 하에서 미국의 외교 방침과 같은 태도를 유지했다. 이와 동시에 상호방위조약을 통해 미국이 대만의 안보를 어느 정도 보장하는지 시험하려고 했던 중국의 의도와 마찬가지로 일본 역시 중국 대륙에서 떨어진 도서 해역에서 발생한 무력 충돌에 미·대 간 상호방위조약의 공약이 어느 정도 작동하는지 주목했다. 그러나 일본은 중국과

대만 사이에서 외교관계 설정은 어려운 일이며, 향후 계속해서 검토해야 할 문제라고 인식하였다. 이에 일본은 정부 차원뿐만 아니라 민간 차원에서 일·대 관계를 지속하기 위해 1957년 ‘일화협력위원회’를 설립하고, 중화인민공화국과 중화민국(대만)이라는 두 개의 중국 사이에서 입지를 명확히 내세우기 어려운 외무성을 대신해 현안을 해결할 수 있는 비공식 행위자의 역할을 담당하도록 했다. 요컨대 일본은 미일동맹 하 대만 지지 정책을 시행하면서도 중국과의 교류 개시 혹은 관계 개선 가능성을 배제하지 않았다.

그 후 제2차와 제3차 대만해협 위기 사이에 양안관계와 국제정세에는 큰 변화가 있었다. 우선 양안관계는 1987년 11월부터 일부 대만 주민의 중국 내 친인척 방문이 허용되고 민간 경제·문화 교류가 시작되면서 냉전 시기와는 다른 새로운 역사를 쓰게 되었다. 또한, 대만 내에서 민주화가 진전되면서 대만 독립을 지향하는 민진당이 집권하게 되었고, 리덩후이 총통은 양안관계를 ‘특수한 국가 대 국가 관계’라고 발언하면서 중국 정부를 자극하였다. 1996년 3월 치러질 대만 최초의 직선제 총통 선거에서 리덩후이가 총통 재임에 성공하고 대만 독립 지향 정책을 추진할 것을 우려한 중국은 1995년 7월부터 1996년 3월까지 대만 북부 해역에서 미사일 시험을 단행하고, 대만해협에서 군사 훈련을 실시하며 제3차 대만해협 위기를 촉발하였다.

이에 대응하여 미국은 1995년 12월 19일 Nimitz 핵 추진 항공모함을 대만해협으로 보내어 이례적으로 1979년 이후 처음으로 미 항공모함이 대만해협을 항행하도록 했다. 그 이후에도 중국이 계속해서 군사 훈련을 단행하자 미국은 1950년대 이후 최대 규모의 군사력을 대만해협에 집결시켰다. 이는 양안 문제의 평화로운 해결에 사활적인 이익이 있음을 중국에 단호하게 전달한 것이며, 힘에 의해 중국을 저지한 것이다. 그러나 제3차 대만해협 위기 이후 미국은 대만에 대해서 여전히 모호한 견해를 유지하면서

중국과 대만 양측으로부터 현상변경 시도를 막고자 하였다. 또한 클린턴 행정부는 △미국은 ‘하나의 중국’, ‘하나의 대만’ 또는 ‘두 개의 중국’ 정책을 갖고 있지 않고, △대만의 독립을 지지하지 않으며, △유엔이나 국가의 지위(statehood)가 회원의 요건인 국제기구에 대만이 가입하는 것을 지지 않는다는 내용의 삼불정책을 발표하면서, 전략적 모호성을 유지하면서도 중국의 입장으로 조금 더 기울었다는 평가를 받는다.

한편, 일본은 제3차 대만해협 위기로 인해 대만 사태가 북핵 위기 이외에도 자국 주변의 안보 불안을 가중할 수 있는 사태가 될 수 있음을 재확인했다. 미일 안보조약에서는 극동에서 작전 시 미일 양국은 사전 협의하도록 되어 있지만, 유사시 일본에게는 거부할 선택지는 없기 때문에 일본으로는 미군에 어떻게 협력하느냐가 가장 큰 문제라고 인식하고 있다. 그렇지만 일본은 공식적으로 대만해협의 평화적 해결을 바란다고 밝히고, 일-중공동성명에 근거해 일본-대만과의 관계는 비정부 간 실무관계로 처리한다는 방침을 유지했다. 제3차 대만해협 위기 이후 일본에서 눈여겨볼 대응은 대외무역의존도가 높은 일본에 있어 해상교통로인 대만해협의 중요성을 주목했다는 점이다. 대만해협 유사시 자국이 겪을 수 있는 막대한 비용 손실 때문에 대만해협의 안정 유지 또는 중국의 대만 점령 저지가 자국에 유리할 수 있다고 판단하였다.

3. 최근 대만해협 정세 불안과 미·일의 대응

2022년 대만해협의 긴장 정도는 제3차 대만해협 위기 이후 27년 만에 최고조로 높아졌다. 낸시 펠로시 미국 하원의장이 2022년 8월 2~3일 대만을 방문해 민진당 출신 차이잉원 총통과 회담한 직후, 중국은 대만 주변 6개 해역에서 미사일 발사 실험을 비롯한 실탄 훈련을 시행했다. 이에 대해

제4차 대만해협 위기가 시작되었다고 주장하는 의견이 있을 정도로 대만해협의 안보 불안은 가중되었다. 이번 사태는 지난 1~3차 대만해협 위기와 여러 가지 유사점이 있지만, 국제체제의 구조적 측면에서 현저한 차이점을 나타낸다. 즉, 대만해협 위기는 중국과 대만 양자 간의 갈등이 아니라 미·중 패권 경쟁이라는 구조적 변화 속에서 벌어지는 갈등이다.

이에 대한 미국의 대응은 제3차 위기 이후 때와는 다르게, 중국이 아닌 대만 쪽으로 기울어진 것을 확인할 수 있다. 미국 정부는 ‘전략적 모호성’이라는 접근 방식이 양안관계의 평화와 안정에 기여한 것으로 자부해 왔지만, 미국 내에서는 2022년 중국의 대만 포위 군사 훈련 이후 전략적 모호성을 ‘전략적 명료성’으로 수정해야 한다는 의견이 증가하였다. 즉, 중국의 군사적 위협에 대응해 대만에 대한 지원정책을 강화해야 한다는 주장이다. 러시아의 우크라이나 침공 사태는 대대만정책에 대해서도 더욱 강경해져야 한다는 미국 내 매파의 목소리에 힘을 실어주는 계기가 되었다. 이에 따라 미국에서는 「대만정책법」²⁰⁵⁾이 2022년 9월 상원외교위원회를 통과하는 등 중국에 대한 억제력과 대만 안보 보장을 강화하려는 움직임이 나타나고 있다.

일본 또한 중국이 대만에 대한 위협을 강화하는 것이 곧 동아시아 해역에서 중국의 세력 팽창이라고 본다. 특히, 중국이 대만 침공과 동시에 센카쿠 제도를 탈취할 가능성에 대한 경각심을 높이고 있다. 2021년 4월 미일 정상회담 양국 정상회담 공동성명에서 대만에 관한 내용을 1972년 중일 수교 후 처음으로 언급한 것은 일본이 이러한 문제를 우려하고 있음을 보여준다. 일본은 대만해협 안보 불안을 자위대의 역할 확대 및 ‘보통국가론’을 지지하는 계기로 활용하고자 한다. 2022년 발표된 일본 방위대강에는 일본 유사에서 자위대의 역할 확대를 명시하기도 했으며, 2022년 12월에는 「국가안보전략」 개정안에서 적국의 미사일 발사 기지 등을 타격할 수 있는

205) United States Senate Committee on Foreign Relations(2022.9.15.)(검색일: 2023.2.16.), 「2022 대만정책법」(Taiwan Policy Act of 2022) 전문 한글본은 부록2 참조

‘반격 능력’ 보유와 ‘5년 간 방위비 2배 증액’ 등의 정책을 채택하였다.²⁰⁶⁾

〈표 4-1〉 제1~3차 대만해협 위기 및 최근 현황과 미·일 대응

구분	제1차 위기	제2차 위기	제3차 위기	중국의 대만 포위 군사 훈련
시기	• 1954.9.-1955.5.	• 1958.8-10.	• 1995.7.-1996.3.	• 2022.8.
국제 체제	• 냉전	• 냉전	• 탈냉전, • 미국 단극체제	• 미·중 패권 경쟁 • 신냉전
충돌 지점	• 대만 (진먼다오, 마주)	• 대만 (진먼다오)	• 대만해협	• 대만 전 해역
배경 및 원인	• 중국, 1950년 2월 28일 1차 〈대만 동 포에게 고하는 글〉 발표하고 대만 무력 해방 천명 • 한국전쟁 및 제1차 인도차이나 전쟁의 정전 이후 중국의 ‘대만 무력해방’ 전략 적극 전개	• 진먼다오 공격 • 중국의 대만 수복	• 대만 리덩후이 총통의 미국 방문 및 ‘양국론’ 주장에 대한 항의 • 리덩후이 총통 재선 저지	• 펠로시 미국 하원 의장의 대만 방문
내용	• 1954년 9월 23일 대규모 포격 이후 양안 간 산발적 포격과 응전	• 1958년 8월 23일 대규모 포격 후 1959년까지 이어진 양안 간 무력 충돌	• ‘95년 7월 중국의 1차 미사일 발사·군사 연습 • ‘96년 3월 중국의 2차 미사일 발사·군사 훈련	• 펠로시 미국 하원 의장의 대만 방문 후 중국은 대만 포위 군사 훈련 실시
결과	• 대만 존속 • 미국·대만, 1954년 12월에 〈상호방위 조약〉 체결 • 미국이 대만의 안보 책임	• 대만 존속 • 중국·미국, 1979년 1월 1일 수교 • 중국, 〈대만 동포에게 고하는 글〉 발표 • 중국, 21년간 지속했던 진먼다오 포격 중단 선언	• 현상 유지 • 미국, 대만해협에 항모전단 파견으로 중국 공격 저지 • 중국, 항공모함 확보 적극화 • 리덩후이 총통 재선, 연임 성공	• 중국의 대만해협 중간선 침입 상시화 • 중국, 대만 농산물 및 100여 개 식품 기업 제품 수입 금지

206) 이성훈·조은정(2023.1.4.)(검색일: 2023.2.23.)

구분	제1차 위기	제2차 위기	제3차 위기	중국의 대만 포위 군사 훈련
미국 대응	• 대만문제에 대한 '중립적 입장'에서 '대만지지'로 전환	• 대만 지지 • 대만을 중국 봉쇄를 위한 반공 기지로 활용	• 전략적 모호성 • 중국의 '하나의 중국 원칙' 존중 • 대만 독립 저지하면서 대만의 현상유지 지지)	• 전략적 모호성+전략적 명료성(대만 지지)
일본 대응	• 미일동맹 하 미국 입장지지 • 일본의 독자 외교 타진	• 미일동맹 하 미국 입장지지, 중국 봉쇄	• 미일동맹 하 미국 입장지지, 중국과의 경제적 관계	• 중국 억제 적극 참여, 자위대 활동 확대

자료: ETtoday新聞雲(2022.8.3.), 김중섭(2011a) 자료 참조 및 저자 작성

제2절 시사점

대만해협의 정세 변화는 우리에게도 인식의 변화를 요구한다. 양안관계의 직접적 당사자인 중국, 대만뿐 아니라 대만문제의 향방에 중요한 변수로 작용할 수 있는 역내 주요국의 대응 동향을 파악하고, 우리나라를 둘러싼 해양안보의 변화를 주시하는 것이 어느 때보다 중요해졌다. 주요국 중에서는 특히 미국과 일본의 대응을 파악하는 것이 필수적이다. 미국은 이 보고서에서도 누차 강조했듯, 현재 양안관계의 상황을 조성한 핵심 당사자 중 하나다. 일본은 동아시아 지역에서 미국의 주요 동맹국으로서, 미국의 중국 견제와 인도-태평양 전략에 누구보다 앞장서고 있다.²⁰⁷⁾ 중국 억제를

207) 인도-태평양 전략은 일본이 구상한 것을 미국이 수용했다고 해도 과언이 아닐 정도로 일본의 지역 전략이 반영되어 있다. 일본의 아베 전 총리가 지난 2007년 인도에서 제기한 '두 바다(태평양과 인도양)의 교류'에서 처음 구상을 발표했으며, 2012년 재집권한 후 그 구상을 점차 구체화하였다. 이후 2016년 일본 내각에서 정식 정책으로 채택되었는데, 미국 트럼프 행정부 또한 이를 일종의 확장된 서태평양전략으로 추진하면서 전 세계 국제관계의 향방에 영향을 미치게 되었다.

위한 연대를 계기로 삼아 미국과 많은 부문에서 전략적 협력을 강화하고 있다.

미국도 마찬가지다. 중국에 대한 ‘위협’ 인식이 고조되고 대만해협 위기 발생 우려가 강해지면서 미국은 냉전 종식 이후 어느 때보다도 동맹과의 협력 강화를 강조하고 있다. 트럼프 행정부 시기에는 미국 중심주의와 고립주의를 통해 중국을 압박했지만, 바이든 행정부 출범 후에는 동맹국, 파트너들을 중국 억제정책에 끌어들이며 대중 압박 능력을 강화하려고 한다. 미국은 대전략 차원에서 인도-태평양 전략을 추진하며 군사, 경제, 과학기술, 가치·규범 등 전방위적으로 대중국 견제를 강화하고 있다.

이러한 변화 속에서 각국의 군비경쟁은 격화하고 지정학적 불안은 고조된다. 자유주의 질서에서 지향되었던 정치와 경제의 분리는 ‘경제안보’라는 이름으로 다시 결합하며 상관성이 강조되고 있다. 쿼드(Quad, 미국·일본·호주·인도 4자 안보대화), AUKUS(미국·영국·호주 안보협약체), IPEF(인도태평양경제프레임워크), CHIP4(한국·미국·일본·대만 반도체 동맹) 등과 같은 다양한 다자간 협의체를 구성하면서 동맹과의 협력을 강화하고 있는 것은 바로 동맹 강화와 경제안보화의 변화를 보여준다.

일본은 동중국해와 남중국해에서 중국이 세력을 팽창하며 새로운 해양질서 구축을 시도하는 것에 경계심을 감추지 않는다. 가령 일본은 2022년 8월 중국이 대만 주변 해역에 발사한 11발의 탄도미사일 중 5발이 일본의 배타적경제수역(EEZ)인 난세이 제도 주변에 떨어진 것에 대해 위협으로 받아들였다.²⁰⁸⁾ 일본은 동아시아 지역에서 중국의 현상변경 시도가 기존 미국 중심의 질서와 미일동맹 아래 스스로 누렸던 지역 강국의 지위가 위협받는다고 보고, 중국의 팽창은 일본에 대한 전례 없는 도전이라고 간주한다. 이에 일본은 대만해협 갈등을 자위대의 활동 확대 및 미일동맹 강화를

208) 이성훈·조은정(2023.1.4.)(검색일: 2023.2.23.)

통한 지역 내 자국 영향력 확대의 기회로 삼고자 한다. 이로써 일본은 전수 방위(專守防衛) 원칙을 점차 폐기하는 방향을 지향하고 있다.

이처럼 미·중 전략 경쟁의 심화로 촉발된 대만해협의 긴장 고조는 미·중 경쟁뿐만 아니라 중·일 경쟁, 그리고 미국 및 중국의 진영화를 초래한다. 이러한 배경에서 신냉전은 아시아를 지정학적 중심 무대로 삼아 전개되고 있다. 냉전과 달리 신냉전 시기에 각국의 충돌과 경쟁은 이념과 군사 부문 뿐만 아니라 정치·외교, 경제, 기술 등 전 영역에서 전개되고 있으며, 경제의 안보화와 과학기술의 안보화가 불가피하다.

대만해협의 위기는 첫째, 한반도의 평화와 안정을 직접적으로 위협할 수 있다. 주한미군의 전략에 따라 미국의 동맹국인 우리나라도 일정 역할을 요구받을 수 있으며, 이는 중국과 북한에도 연쇄 효과를 발생시킬 수 있다. 둘째, 우리나라의 핵심 해상교통로인 대만해협에서 유사시 우리나라는 지역 평화뿐 아니라 경제적으로도 막대한 손해를 입을 가능성이 크다. 셋째, 중장기적으로 대만해협 위기는 한국의 외교 방침에도 영향을 미친다. 1992년 한·중 수교 이후 미·중 사이에서 안미경중(安美經中) 전략을 취해 온 우리의 전략적 공간은 축소될 수 있다. 대만해협 유사시 우리나라가 신속한 대응 태세를 갖추고 국가의 해양안보와 경제안보에서 국가이익을 보호할 수 있으려면 대만해협의 정세를 지속해서 검토하고, 정세 변화를 조기에 파악하는 것이 무엇보다 선행되어야 한다.

참고문헌

국내 문헌

- 길윤형·장영희·정육식(2022), 미중 경쟁과 대만해협 위기, 갈마바람.
- 김영신(2022), '제1차 대만해협위기'와 臺·미 관계, 열린정신 인문학연구, 23(3), 원광대학교 인문학연구소, pp. 91-99.
- 김정배(2011), 케네디 행정부의 중국정책, 그리고 냉전체제, 미국사연구, 33, 한국미국사학회, pp.191-219.
- 김중섭(2011a), 金門의 전략적 지위에 대한 역사적 고찰 - 1950년대 대만해협위기 기간 미국, 중국, 대만의 전략적 이익을 중심으로, 중국학연구, 57, 중국학연구회, pp. 221-238.
- 김중섭(2011b), 미중관계의 정상화와 대만, JPI 정책포럼, 2011-9, 제주평화연구원, pp. 1-15.
- 뤼슈렌(2017), 대만은 왜 중국에 맞서는가, 부자오치 역, 미디어워치.
- 문흥호(2007), 대만문제와 양안관계, 폴리테이아.
- 박상현(2022), 미국의 지역적 거대전략과 '대만문제'의 역사적 변화, 경제와사회, 133, 비판사회학회, pp. 400-441.
- 윤석정(2021), 일본의 적기지 공격능력 보유 문제: 분석 및 함의, 국립외교원 외교안보연구원.
- 이가영(2022), 中·臺·美의 금문도와 대만해협에 대한 인식변화 — 냉전시기 대만해협을 둘러싼 중국·대만·미국 간 갈등과 대립의 전개양상을 중심으로, 중국학, 78, 대한중국학회, pp. 401-427.

-
- 이규원(2006), 대만문제에 관한 미국 외교정책의 변화(석사학위, 서울대학교 대학원).
- 이노우에 마사야(2013), 전후 일본-대만 관계와 보수정권, 아세아연구, 56(3), pp. 101-130.
- 이상호·박성진(2021), 한국전쟁 발발 전후 미국의 對대만 전략 평가 변화 연구, 중국근현대사연구, 90, 중국근현대사학회, pp. 191-214.
- 이성훈·조은정(2023.1.4.), 일본의 안보전략서 개정 내용과 시사점, 이슈브리프 제412호, https://www.inss.re.kr/publication/bbs/ib_view.do?nttId=410610&bbsId=ib&page=1&searchCnd=0&searchWrd(검색일: 2023.2.23.)
- 장영희(2022), 바이든 시기 양안관계의 지속과 변화, 국립외교원 외교안보연구원.
- 정호섭(2021), 미·중 패권경쟁과 해군력, 박영사.
- 조양현(2010), 일·중 센카쿠/다오위다오 분쟁과 동아시아 지역질서, 외교안보연구원.
- 최은봉·석주희(2012), 중일 간 센카쿠열도 분쟁과 일본의 해양정책, 담론 201, 15(1), pp. 45-66.
- 최은봉·오승희(2011), 냉전 초기 일본의 중국 정부 선택 문제와 대중 등거리 전략, 아시아연구, 14(2), pp. 189-216.
- 한홍렬 외(2020), 세계질서의 변화를 읽는 7개의 시선, 메디치미디어.
- 허재철·박진희·오윤미·최재희(2020), 미국 「타이베이 법안(Taipei Act)」의 주요 특징과 전망, 세계경제 포커스 3(9), 대외경제정책연구원, pp. 1-13
- Allison, G.T.(2018), 예정된 전쟁 미국과 중국의 패권 경쟁, 그리고 한반도의 운명, 정혜윤 역, 세종서적.
- 呂秀蓮(2017), 대만은 왜 중국에 맞서는가, 부자오치 역, 미디어워치.
- 蘇起(2017), 대만과 중국 양안관계 20년의 기록, 지은주 역, 고려대학교 출판문화원.

국외 문헌

- Cooper, J. F.(1970), "US-China Rapproachment and Taiwan", China Report, 6(4), pp. 27-60.

- Congressional Research Service(2015), China Taiwan: Evolution of the “One China” Policy – Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei, CRS Report RL30341, Congressional Research Service
- Kau, M.(1999). Clinton’s three no’s policy: critical assessment. Brown Journal of World Affairs, 6(2), pp.5-22
- Porch, D.(1999), The Taiwan Strait Crisis of 1996, Naval War College Review, 52(3), pp. 15-48
- 白笛(2012), 从有海无防到走向深蓝-中国的海洋权益问题, 祖国, 22, 中华爱国工程联合会, p. 31.
- 江渝(1997), “第二次臺海危機”前因后果析, 四川教育學院學報, 2期, pp. 44-49.
- 丹羽文生(2020.3.25.), 「日華協力委员会の研究」, 拓殖大学台湾研究, 2020.3.25.
- 前田直樹(2018), 日本の 1950 年代後半台湾政策と台湾海峡の現状固定化, 広島法学, 42(2), 2018年.
- 中達啓示(2019), 「1995-6 年台湾海峡危機—日本はどう捉えたのか?—」, 立命館国際研究 31-4, March 2019.

인터넷 자료

(국문 자료)

- 대한민국정책브리핑(2022.1.10.), 세계 6위 대한민국 국군 ‘게임체인저’, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148897863>(검색일: 2023.2.17.)
- 동아일보(2022.7.21.), CIA 국장 “우크라전 지켜본 中, 2029년 전 대만 침공 가능성”, <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20220721/114572678/1> (검색일: 2022.10.21.)
- 머니투데이(2022.9.19.), “중 침공 시 대만 방어”...또 ‘전략적 모호성’ 깬 바이든, 진심일까?, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022091908434121702>(검색일: 2022.10.21.)

-
- 서울신문(2022.10.20.), 中도발 대응 시간 빠듯...美, 대만에 “아예 같이 무기 만들자”,
<https://n.news.naver.com/mnews/article/081/0003310456?sid=104>(검색
일: 2022.10.21.)
- 세계법제정보센터(2018.3.16.), 트럼프 대통령, 「대만여행법」 서명, https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgs/TrendReadIframePage.do?CTS_SEQ=46301&AST_SEQ=315(검색일: 2022.10.7.)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, 센카쿠 제도에 관한 Q&A, <https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/senkaku/question-and-answer.html>(검색일: 2022.10.14.)
- 연합뉴스(2021.4.17.), “미일 정상회담 성명에 ‘대만해협 평화·안정’ 명기”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210417027600073>(검색일: 2022.10.10.)
- 중앙일보(2022.5.11.), “대만은 중국의 일부” 문구 사라지자...中 “제 불에 타죽을 것”
반발, <https://www.joongang.co.kr/article/25070449> (검색일: 2022.9.5.)
- 주간조선(2022.1.5.), 중국의 대만 침공, 3차 세계대전 부른다, <http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=18621>(검색일: 2022.7.29.)
- 한겨레(2021.4.22.), [정의길 칼럼] 일본의 ‘연미반중’은 루비콘강을 넘었나?, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/991982.html>(검색일: 2022.10.20.)
- 한겨레(2022.9.18.), 펠로시 방문과 미국의 「대만정책법」, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1059092.html>(검색일: 2022.9.19.)

(영문 자료)

- CFR, U.S. Relations With China, <https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china>
(검색일: 2022.6.30.)
- Commander, U.S. 7th Fleet, <https://www.c7f.navy.mil/>(검색일: 2022.8.29.)
- CSIS(2017.1.13.), What Is the U.S. “One China” Policy, and Why Does it Matter?, <https://www.csis.org/analysis/what-us-one-china-policy-and-why-does-it-matter>(검색일: 2022.9.9.)
- CSIS(2023.1.9.), The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan, <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargami>

- ng-chinese-invasion-taiwan(검색일: 2023.1.16.)
- Congressional Research Service(2022.12.1.), China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>(검색일: 2022.12.30.)
- DW(2022.4.8.), How does the US support Taiwan military?, <https://www.dw.com/en/how-does-the-us-support-taiwan-militarily/a-62711617>(검색일: 2022.9.5.)
- GFP(2023), 2023 Military Strength Ranking, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>(검색일: 2023.2.17.)
- GFP(2023.1.4.), Military powers ranked since 2005 according to Global Firepower, <https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php>(검색일: 2023.2.17.)
- Harry S. Truman Library & Museum(1950.1.5.), The President's News Conference, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/3/presidents-news-conference>(검색일: 2022.8.20.)
- Harry S. Truman Library & Museum(1950.1.12.), Remarks by Dean Acheson Before the National Press Club, <https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/remarks-dean-acheson-national-press-club>(검색일: 2022.8.21.)
- Los Angeles Times(1998.7.8.), Clinton 1st to OK China, Taiwan '3 Nos's', <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1998-jul-08-mn-1834-story.html>(검색일: 2023.2.16.)
- Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State, The Taiwan Straits Crises: 1954–55 and 1958, <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/taiwan-strait-crises>(검색일: 2022.8.23.)
- Reuters(2022.9.15.), China lodges complaint as U.S. Senate panel advances Taiwan bill, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-lodges-complaint-us-senate-panel-advances-taiwan-bill-2022-09-15/>(검색일: 2022.2.18.)
- Riedel, B.(2019.10.29.), Beirut 1958: America's origin story in the Middle East, Brookings, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/10/29/beirut-1958-americas-origin-story-in-the-middle-east/>(검색일: 2022.9.5.)
- South China Morning Post(2022.1.18.), China GDP growth beats expectations, narr

-
- ows gap with US, but population crisis, Covid-19 cloud outlook, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3163720/china-gdp-growth-2021-beats-expectations-narrowing-gap-us>(검색일: 2022.8.30.)
- The Economist(2022.8.11.), How the crisis over Taiwan will change US-China relations, https://www.economist.com/china/2022/08/11/how-the-crisis-over-taiwan-will-change-us-china-relations?gclid=EAIaIQobChMIwu7pyLCf_QIVRHZgCh1lXwy_EAAYASAAEgLqBvD_BwE&gclsrc=aw.ds(검색일 2022.10.7.)
- The Economist(2022.9.1.), Now China has changed its policy towards Taiwan, America should too: Senator Chris Murphy, <https://www.economist.com/by-invitation/2022/09/01/now-china-has-changed-its-policy-towards-taiwan-america-should-too-senator-chris-murphy>(검색일: 2022.9.5.)
- The White House(2021.4.16.), U.S. - Japan Joint Leaders' Statement: "U.S. - JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA"(검색일: 2022.10.10.)
- U.S. Department of State, The Taiwan Straits Crises: 1945-55 and 1958, <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/taiwan-strait-crises> (검색일: 2022.8.21.)
- U.S. Department of State 보도자료(2022.5.26.), The Administration's Approach to the People's Republic of China, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>(검색일: 2022.10.7.)
- United States Senate Committee on Foreign Relations(2022.9.15.), The Taiwan Policy Act of 2022, [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/SBS%20Taiwan%20Policy%20Act%20FINAL%20\(1\).pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/SBS%20Taiwan%20Policy%20Act%20FINAL%20(1).pdf)(검색일: 2023.2.16.)
- Van der Wees, G.(2018.3.19.), The Taiwan Travel Act in Context, The Diplomat, <https://thediplomat.com/2018/03/the-taiwan-travel-act-in-context/>(검색일: 2022.9.9)
- Visit Kinmen, http://www.visit-kinmen.com/joomla_eng/(검색일: 2022.8.23.)
- VOA(2022.1.4.), China's Economy Could Overtake US Economy by 2030, <https://www.voanews.com/a/chinas-economy-could-overtake-us-economy-by-2030/6380892.html>(검색일: 2022.8.30.)

(중문 자료: 한어 병음 a~z 순서)²⁰⁹⁾

CNA(2022.8.7.), 路透：中國評論員指共軍越台海中海線演習將常態化, <https://www.cna.com.tw/news/acn/202208070192.aspx>(검색일: 2022.8.13.)

ETtoday 新聞雲(2022.8.7.), 一張表看懂「4次台海危機」共軍預告將繞台3天...進行實彈演習, <https://www.ettoday.net/news/20220803/2308197.htm>(검색일: 2022.8.9.)

文化部國家文化資料庫(2009.12.3.), 九三砲戰, <https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=5198>(검색일: 2022.9.2.)

台視新聞網(2022.8.4), 國防部證實：共軍已發射11枚東風系列彈道飛彈, <https://news.ttv.com.tw/news/11108040004300W>(검색일: 2023.2.12.)

中華民國國防部, 國防消息 - 即時軍事動態, <https://www.mnd.gov.tw/PublishTable.aspx?Types=%E5%8D%B3%E6%99%82%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%8B%95%E6%85%8B&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF>(검색일: 2023.2.7.)

中国改革信息库(1998.6.27.), 江泽民：解决台湾问题的原则和立场, 江泽民文选第二卷, <http://www.reformdata.org/1998/0627/5750.shtml>(검색일: 2022.2.16.)

中华人民共和国外交部(1958.9.4.), 中华人民共和国政府关于领海的声明, https://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/flfg/zcfg/201510/t20151009_8560578.htm(검색일: 2022.8.12.)

中華民國總統府(1999.7.9.), 總統接受德國之聲專訪, <https://www.president.gov.tw/NEWS/5749>(검색일: 2023.2.16.)

自由時報(2023.1.2.), 法新社：2022年中共擾台軍機數量激增 逾1700架次, <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4172732>(검색일: 2023.2.7.)

(일문 자료: 한글 가~힣 정렬 기준)

e-GOV 法令檢索(a), 武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独

209) 원어를 살려 중국 자료는 간체자, 대만 자료는 번체자로 표기함.

-
- 立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律, 平成十五年法律第七十九号, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=415AC0000000079>(검색일: 2022.9.21.)
- e-GOV 法令検索(b), 重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律, 平成十一年法律第六十号, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=411AC0000000060>(검색일: 2022.9.21.)
- 防衛省・自衛隊, 第II部・わが国の安全保障・防衛政策, <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/html/n25102000.html#a7>(검색일: 2022.9.21.)
- 防衛省・自衛隊, 平成22年版 防衛白書, http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2012/2012/index.html(검색일: 2022.10.10.)
- 福田潤一(2021.6.16.), 「第二次台湾海峡危機 (1958年) の歴史に学ぶ、離島防衛における核エスカレーションのリスク」, https://www.spf.org/iina/articles/fukuda_04.html(검색일: 2022.10.22.)
- 笹川平和財団(2021.5.28.), 台湾危機と日米の対応 (後編) - 日本はどう準備・対応すべきか? -, https://www.spf.org/iina/articles/nakamura_05.html(검색일: 2022.9.21.)
- 外務省(1957. 9.), わが外交の近況(第1号), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1957/s32-contents.htm>(검색일: 2022.11.9.)
- 外務省(1960. 6.), わが外交の近況(第4号), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1960/s35-1-2.htm#a> (2022.11.10.)
- 外務省(1994. 8. 31), 「平和友好交流計画」に関する村山内閣総理大臣の談話<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/murayama.html>(검색일: 2022.9.15.)
- 外務省, 「平和友好交流計画」の概要, https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/heiwa_g.html(검색일: 2022.9.15.)
- 外務省(2021.5.20.), 日華平和条約, https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/da/page24_001380.html(검색일: 2022.10. 22.)
- 日本国際問題研究所(2021.5.11.), 国問研戦略コメント(2021-01) 新台湾条項: 台湾と日本の安全保障, https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2021-01.html(검색일: 2022.10.10.)

부 록

1. 1979년 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」——

■ 공법 96-8 : 1979년 4월 10일

법률

서태평양의 평화, 안보, 및 안전을 유지하고 미국 국민과 대만 국민 사이의 상업, 문화 및 기타 관계의 지속을 증진함으로써 미국의 외교정책을 증진하고 기타 목적을 위해 제정한다.

미합중국 상원 의원과 하원 의원의 합의로 제정됨.

단제

제1조 본 법률은 “대만관계법”으로 인용될 수 있다.

판결 및 정책 선언

제2조 (a) 대통령은 미국이 1979년 1월 1일 중화민국으로 인정한 대만에 대한 미국의 정부 관계를 종식했으며, 의회는 다음과 같은 필요로 본 법률을 제정한다.

(1) 서태평양의 평화, 안보 및 안정을 유지하도록 돕는다.

(2) 미국 국민과 대만 국민 간의 상업, 문화 및 기타 관계 지속을 승인함으로써 미국의 외교정책을 증진한다.

(b) 미국의 정책은 다음을 포함한다.

(1) 중국 본토와 서태평양 지역 모든 국민을 비롯한 대만 국민과 미국 국민 간의 상업, 문화 및 기타 분야에서 광범위하고 긴밀하며 우호적인 관계를 유지하고 증진한다.

(2) 대만 내에서의 평화와 안정은 곧 미국의 정치적, 안보적, 경제적 이익이자 국제적 관심 사항임을 천명한다.

(3) 미국과 중화인민공화국의 국교 수립에 대한 미국의 결정은 대만의 미래가 평화적 수단에 의해 결정된다는 기대를 토대로 한다는 점을 분명히 한다.

(4) 보이콧과 금수 조치를 비롯한 어떠한 비평화적 수단으로 대만의 미래를 결정하려는 모든 시도는 서태평양의 안보와 미국의 중대한 관심사에 대한 위협으로 간주한다.

(5) 대만에 방어용 무기를 제공한다.

(6) 대만 국민의 안보 또는 사회 및 경제 체제를 위태롭게 할 수 있는 어떠한 형태의 무력 및 기타 형태의 강압적인 힘을 저지할 수 있는 미국의 힘을 유지한다.

◎ 본 법의 모든 내용은 미국 인권의 이익, 특히 약 1,800만의 대만 주민의 인권을 위배하지 않는다. 이로써 대만 국민의 인권을 보호하고 증진하는 것이 미국의 목표임을 재천명한다.

대만에 대한 미국 정책의 수행

제3조 (a) 본 법률 제2조에 명시한 정책을 강화하기 위해 미국은 대만에 자체 방어력을 유지하기에 필요한 충분한 양의 방어 물자와 방어 용역을 제공하도록 한다.

(b) 대통령과 의회는 오직 수요에 대한 대만의 판단에 근거하여 해당 방어 물자 및 용역의 성격과 양을 법이 정한 절차에 따라 결정한다. 대만 방어 수요에 대한 이와 같은 결정은 대통령과 의회의 권고와 관련하여 미국 군사 당국의 검토를 거쳐야 한다.

(c) 대통령은 대만 국민의 안보 또는 사회 경제적 시스템에 대한 어떠한 위협이나 이로 인해 발생한 미국의 이익에 대한 모든 위해에 대해 의회에 알릴 의무가 있다. 대통령과 의회는 이와 같은 위해에 대응하여 헌법적 절차에 따라 미국의 적절한 조치를 결정해야 한다.

법률의 적용: 국제 협정

제4조 (a) 외교 관계 또는 승인의 부재는 대만과 관련된 미국 법률의 적용에 영향을 미치지 않으며, 미국 법률을 대만에 적용하는 방식은 1979년 1월 1일 이전 미국 법률이 대만에 적용한 방식과 동일하다.

본 조 (a) 항의 적용은 다음을 포함하되, 이에 한정하지 않는다.

(1) 미국의 법률이 외국, 국가, 주, 정부 또는 이와 유사한 단체명을 언급하거나 이와 관련이 있는 경우, 이런 용어에는 대만을 포함하며 해당 법률의 적용을 받는다.

(2) 외국, 국가, 주, 정부 또는 이와 유사한 단체와 관련하여 프로그램, 거래, 기타 관련 업무를 수행하거나 미국이 수행할 권한을 승인하거나 미

국 법률이 이를 부여하고 있을 때, 본 법률 제6조에 따라 대통령 또는 미합중국의 어떤 기관이든 대만과 관련한 해당 프로그램, 거래 또는 기타 관련 업무(대만 영리 단체와의 계약을 통한 미국의 용역 수행을 포함하되 한정하지 않음)를 수행할 때 미국 법률의 적용을 받는다.

(3) (A) 대만에 대한 외교 관계 또는 승인의 부재는 대만과 관련하여 혹은 대만이 미국 법률에 따라 이전 또는 이후에 취득한 권리 및 의무(계약, 채무, 또는 모든 종류의 재산상 이익과 관련한 것을 포함하되 이에 한정하지 않음)를 폐지, 침해, 수정, 부인할 수 없으며 기타 어떤 방법으로든 영향을 미치지 않는다.

(B) 미국의 모든 법원 소송을 포함하여 미국 법률에 따른 모든 목적을 위해, 중화인민공화국을 인정함은 1978년 12월 31일 이전에 획득 또는 보유했거나, 그 이후 대만 정부 당국이 획득 또는 소유한 재산, 유형 및 무형 가치, 기타 가치 있는 물건의 소유권 또는 기타 권리와 이익에 어떠한 방식으로든 미치지 않는다.

(4) 대만에 현재 또는 과거에 적용되었거나 이에 따라 준수하는 법률에 따라 미국 법률의 적용이 달라지는 경우, 대만 국민이 적용한 법률은 그 목적을 위해 적용한 법률로 간주한다.

(5) 중화인민공화국에 외교적 인정을 확장하는 대통령의 조치, 대만 국민과 미국 사이의 외교적 관계의 부재, 미국 인정의 부재, 그리고 그에 수반되는 상황에 대한 사실을 포함한 본 법의 어떤 내용도 미국 정부 기관, 위원회 또는 부서가 1954년 원자력법 및 1978년 핵비확산법에 따라 대만으로의 핵 수출에 대한 수출 허가 신청을 거부하거나 기존 수출 허가를 취소하는 사실을 확인하거나 법적 결정의 근거로 사용하여 행정적 또는 사법적 절차로 해석되어서는 안 된다.

(6) 이민 및 국적법의 목적상 대만은 이민 및 국적법 제202조 (b)항의 첫 번째 문장에 명시된 방식으로 취급될 수 있다.

(7) 대만이 미국 법률에 따라 미국 내 법정에서 소송하거나 소송을 제기할 능력은 외교 관계나 인정의 부재로 인해 폐지, 침해, 수정, 부인되지 않으며 기타의 방식으로 영향을 받지 않는다.

(8) 외교 관계 또는 인정의 유지와 관련한 미국 법률의 적용을 받아, 모든 명시적 또는 묵시적 요구 사항은 대만과 관련해 적용되지 않는다.

© 미국 법원에서의 소송을 포함한 모든 목적 범위 내에서, 의회는 1979년 1월 1일 이전 미국이 중화민국으로 인정하고 1978년 12월 31일 양 당사자 간에 발효한 대만 통치 당국이 체결한 다자간 협약을 포함한 모든 협정 및 기타 국제 협정의 효력은 법률에 따라 종료되지 않는 한 지속함을 인정한다.

(d) 본 법의 어떤 내용도 국제 금융 기관 또는 기타 국제기구의 지속적인 회원국 자격에서 대만을 제외하거나 추방하는 것을 뒷받침하는 근거로 해석할 수 없다.

2. 「2022 대만정책법(The Taiwan Policy Act of 2022)」—

2022 「대만정책법」은 대만의 안보를 증진하고, 지역 안정을 보장하며, 대만에 대한 중화인민공화국(PRC)의 침략을 억제한다. 또한 대만에 대한 중화인민공화국의 적대적 행동에 대해 엄중한 제재 위협을 가한다.

2022 「대만정책법」은 향후 4년간 약 45억 달러의 안보 지원을 제공하고 대만을 “주요 비 나토 동맹국(Major Non-NATO Ally)으로 지정하여 대만의 국방 능력을 강화하기 위한 새로운 계획을 창출한다. 대만의 민주 정부에 대한 지원 강화를 위해 관료적 관행과 절차를 개혁한다. 대만의 국제기구와 다자간 무역협정 참여에 대한 추가적인 지원을 제공한다. 중화인민공화국의 공격적인 영향력 행사에 대응하기 위한 구체적인 조치를 취한다. 대만 협력 프로그램(Taiwan Fellowship Program)을 수립한다. 또한 대만에 대한 중화인민공화국의 추가적 침략 저지를 위해 강력한 제재 체제를 수립한다.

■ 목차

제I편: 대 대만 미국 정책

제II편: 미국과 대만 간 강화된 국방 파트너십 이행

제III편: 중화인민공화국의 침략과 영향력 행사 대응 행동

제IV편: 대만을 국제기구에 포함

제V편: 미국과 대만 간 개발 및 경제 협력 강화

제VI편: 미국과 대만 간의 교육 및 교류 프로그램 지원

제VII편: 기타 조항

제VIII편: 양안 안정을 위한 제재 조치

제IX편: 해석의 규칙

제2조. 발견 사항.

제2조. 발견 사항. 지역 안정, 국가 안보 및 규칙에 기반한 국제 질서를 위한 대만과의 역사적, 정치적, 경제적, 문화적 및 국방 관계의 중요성에 대한 발견 사항. 강압, 정치적 및 경제적인 압력, 미국의 인도-태평양 전략 약화를 통한 중국의 대만 해협 문제에 대한 대응을 상세히 기술한다.

제3조. 정의.

제3조. 정의. 대만의 “비대칭 방어 능력”과 중화인민공화국의 “샤프 파워(sharp power)”를 포함하여 대만 방어를 위한 중요 개념을 정의한다.

■ 제I편: 대 대만 미국 정책

제101조. 정책 선언. 대만 관계법과 6대 보장을 재확인한다. 대만과 그 민주주의, 경제, 군사 제도의 안보를 지원하고, 양안 관계의 안정을 촉진하며, 대만이 인도-태평양 경제 프레임워크에 포함되도록 지원하고, 대만에 대한 중화인민공화국의 침략 저지를 위한 목표를 설정한다.

제102조. 대만 정부에 대한 대우. 미국 연방 정부가 대만 국민의 합법적인 대표로서의 대만 민주 정부와 관계를 유지하도록 한다. 대만 정부 상대자와의 연방 정부의 공식적인 상호 작용에 대한 제한을 금지한다.

제103조. 대만의 주권 상징. 대만과의 외교 관계 회복을 수반하거나 대만의 국제적 지위에 대한 미국의 입장을 바꾸는 것으로 해석되지 않도록, 미합

중국 국무장관으로 하여금 대만 관료가 중화민국의 국기를 포함하여 대만 주권의 상징물을 전시하는 것을 금지하는 행정 지침을 철회하도록 한다.

제104조. 대만 대표부의 지정 및 명칭. 대만에 대해 다른 외국 정부와 동등한 사실상의 외교적 대우를 확립한다. 미합중국 국무장관으로 하여금 “타이베이 경제 및 문화 대표부”에서 “대만 대표부”로의 명칭 변경을 협상하도록 하고 그에 따라 모든 명칭을 조정하도록 한다.

제105조. 주 대만 미국 연구소의 타이베이 사무소장 상원 인준. 주 대만 미국 연구소(타이베이 사무소) 소장에 대한 상원 인준을 요하고, 해당 연구소에 “대표”라는 칭호를 부여한다.

■ 제III편: 미국과 대만 간 강화된 국방 파트너십 이행

제201조. 대만 관계법 개정안. 대만에 대한 무기 공급을 “방어적 방식”에서 “인민해방군의 침략 행위를 억제하는 데 도움이 되는 무기”로 확대함으로써 대만 관계법의 제2(b)(5)조를 개정한다. 연방정부가 대만과의 안보 협력을 강화하고 공식적인 외교적 지위에 관계없이 대만에 대한 인민 해방국의 침략을 저지할 수 있는 권한을 부여한다. 이 법의 어떠한 내용도 대만에 대한 미국의 이익과 관련하여 미합중국 대통령 또는 미국 정부 기관의 다른 법적 조치에 장애물이 되는 것으로 해석될 수 없음을 확인한다.

제202조. 미국의 대만 방어 전략에 대한 예상 계획과 연례 검토. 미합중국 국방부 장관으로 하여금 대만을 인민해방군(PLA)의 침략으로부터 방어하기 위한 전쟁 계획을 검토하고 보고하도록 하며, 이는 다음에 대한 평가를 포함한다: (1) 그러한 침략을 저지하기 위한 대만의 현재 그리고 단기적 능력 (2) 대만 방어를 위한 거부 전략 (3) 미국에 대한 종합적인 위협 평가 (4) 그러한 침략의 단기적 가능성 (5) 거부 전략을 가능하게 하기 위해 필요

한 대만의 군사 능력 목록.

제203조. 공동 평가. 국방장관과의 협의 하에 국무 장관이 중화인민공화국의 침략에 대한 효과적 억제력을 유지하기 위하여 위협과 해결책의 공동 평가, 인수활동 계획 및 대만의 국방상 필요의 우선 순위를 개발하기 위해 대만과의 워킹 그룹을 설립하고 보고하도록 한다.

제204조. 대만 안보 지원 계획. 장비, 훈련 및 기타 지원을 포함한 대만 지원을 제공하여 대만의 국방력 현대화를 가속화하기 위해 4년간 45억 달러의 대외 군사 자금 조달을 승인하는 대만 안보 지원 계획(Taiwan Security Assistance Initiative)을 수립한다. 국무 장관과 국방부 장관으로 하여금 연간 지출 계획과 국방비 증액 및 현대화 노력에 대한 대만의 진행 상황을 보고하도록 한다. 또한 최대 20억 달러의 해외 군사 자금 조달 및 대출 보증 권한을 부여한다. 제212조의 전쟁 예비 비축물자를 위해 FMF로부터 1억 달러를 승인한다. 이전 회계연도에 비해 대만의 국방비 지출이 증가했다는 것을 국무장관이 의회에 증명하는 경우에만 그러한 자금을 사용할 수 있도록 한다.

제205조. 비대칭 능력의 정의에 관한 요구 사항.

대만의 무기 구매 요청에 있어 미국의 대응에 대한 정책을 수립하고, 그러한 요청에 대해 대만과 미국 정부 간의 긴밀한 협의를 보장한다. 국무장관과 국방부 장관으로 하여금 "비대칭 능력"의 정의, 그러한 능력의 범주와 정당성, 그리고 이를 고려하는 데 있어 미국의 개방성 또는 유연성 정도에 대해 보고하고 브리핑하도록 한다.

제206조. 종합 훈련 프로그램. 국방부 장관으로 하여금 대만의 국방 능력을 향상시키고 군대의 상호 운용성을 향상시키는 대만과의 종합적인 훈련 프로그램을 수립하도록 한다. 미합중국 국방부 장관이 프로그램의 수립

및 이행에 대해 보고할 것을 요한다.

제207조. 군사 계획 메커니즘. 국방부 장관으로 하여금 주 태국 미국 군 사고문단 또는 이와 유사한 기존 협정을 모범으로 삼아, 국제 군사 교육 및 훈련 지원을 조정하고 유사시 요구 사항 해결을 위한 인수활동을 조정하기 위한 합동 및 연합 훈련 프로그램의 감독을 목적으로 한 대만과의 고위급 군사 계획 메커니즘을 수립하도록 한다.

제208조. 민간 방위와 회복력에 대한 대만의 요구 평가.

국무 장관과 국방부 장관으로 하여금 방위 및 회복력 분야에서 대만의 필요성에 대한 기밀 평가를 제출할 것을 요하며, 이는 다음에 대한 평가를 포함한다: (1) 외국 침략을 방어하기 위한 대만의 공공 및 민간 자산 (2) 첨단 노동력, 물류 지원 인프라 및 기타 민간 부문에서 대만의 요구. 평가 완료를 위하여 100만 달러를 승인한다.

제209조. 대만에 대한 초과방위물자의 이전 우선시. 대통령으로 하여금 대만에 대한 초과방위물자 이전의 우선순위를 적절하게 결정하기 위한 5개년 계획을 개발하고 보고하도록 한다. 대만으로의 방위물자 이전을 승인하기 위해 대외원조법을 개정한다.

제210조. 대외 군사 판매 프로그램에 따른 대만으로의 신속 승인 판매. 적절한 위원회에서 대만에 대한 위협이 상당히 감소했다고 결정할 때까지 국무부 장관 및 국방부 장관으로 하여금 대외 군사 판매 프로그램에 따라 대만의 요청에 대해 적절한 우선순위를 부여하고 신속하게 처리하도록 한다. 국방부 장관으로 하여금 요구 사항의 이행을 위해 취한 조치를 보고하도록 요한다.

제211조. 대만에 대한 중화인민공화국의 무력에 대응하기 위한 범정부적 억제 방안. 관련 연방 기관은 중화인민공화국이 대만의 현상 유지 및

미국과 동맹국들 간의 모든 조정 노력의 진전을 저해하기 위해 무력을 사용하는 것을 저지할 목적으로 이용 가능한 모든 경제, 외교 및 기타 전략적 조치에 대해 의회에 보고해야 한다. 국무장관으로 하여금 동맹국 및 파트너와의 조정을 통해 이러한 방안을 식별하고 개발하도록 한다.

제212조. 전쟁 예비 비축 물자 추가 및 대만에 대한 지원 증가. 대만의 방위를 지원하기 위해 연간 전쟁 예비 물자 추가를 2억 달러에서 5억 달러로 늘리도록 대외 원조법을 개정한다. 매년 보고해야 하는 대만 전쟁 예비 물자를 수립할 권한을 대통령에게 부여한다.

제213조. 대만을 주요 비 나토 동맹국으로 지정. 대만을 주요 비 나토 동맹국(major non-NATO ally)으로 지정하고 대만에 대외원조 및 무기 수출에 대한 특혜를 제공하도록 대외 원조법을 개정하고 대통령에게 지정 종료 전 의회에 통보할 것을 요구한다.

■ 제III편: 중화인민공화국의 침략과 영향력 행사 대응 행동

제301조. 대만을 겨냥한 영향력 행사 및 정보 작전 대응 전략.

국무장관으로 하여금 중화인민공화국의 허위 정보, 사이버 공격 및 선전에 대응하기 위해 대만의 민간 및 공공 부문에 대한 전략적 지침 및 역량 향상 조치를 개발하고 시행하도록 한다. 중화인민공화국이 대만 기관에 행사하는 정치적 영향력에 대한 평가를 요한다. 중국 정부가 지원하는 정보와 영향력 행사 작전에 대응할 목적으로 대만과 데이터 및 모범 사례를 공유하기 위해 주 대만 미국 연구소의 국제적 협력 및 교육 프레임워크를 통해 뜻을 같이하는 각국 정부와의 협력 관계를 구축한다.

제302조. 대만을 지원하는 국가 및 단체를 대상으로 한 중화인민공화국의 경제 강압조치에 대한 대응 전략. 국무장관으로 하여금 대만과의 관계

나 대만에 대한 지원을 확장하는 국가를 대상으로 한 중화인민공화국의 증가하는 경제적 강압조치에 대응하기 위한 전략을 제출하도록 한다.

■ 제Ⅳ편—대만을 국제기구에 포함

제401조. 대만의 국제기구 참여. 대만의 국제기구 포함과 참여를 촉진하기 위한 미국 정책을 수립한다. 유엔 주재 미국 상임 대표와 기타 관련 대표들로 하여금 대만의 국제기구 포함과 의미있는 참여를 촉진하기 위해 발언권과 투표권을 행사하도록 한다. 국무장관으로 하여금 대만의 국제기구 참여와 포함을 차단하기 위한 중화인민공화국의 노력을 보고하고 미국의 적절한 대응을 권고하도록 요구한다.

제402조. 대만의 미주개발은행 참여.

기관의 재정기여 기반을 다양화하고 중남미 및 카리브해 지역 경제 발전에 대한 대만의 지속적 기여를 촉진하기 위하여 대만의 미주개발은행 참여를 지원한다.

제403조. 대만의 미주개발은행 참여 계획.

국무장관에게 대만의 미주개발은행 무차입 회원 가입을 승인하고 추진할 수 있는 권한을 부여한다.

제404조. 미주개발은행의 대만 회원국 지위에 관한 보고서. 국무장관에게 미주개발은행에서 대만의 무차입 회원 지위를 인준하고 획득하기 위한 과거, 현재 및 미래의 노력에 대해 보고할 것을 요한다.

제405조. 유엔 총회 결의안 2758호(XXVI)에 대한 설명. 유엔 총회 결의안 2758호에서의 대만의 대표성과 주권에 대한 입장 미언급 문제를 해결하기 위해 2019년 대만 동맹 국제 보호 강화법(TAIPAI) 제2조 (a)항을 개

정한다. 동의 없이 대만의 지위를 변경하는 모든 계획에 대한 미국의 반대를 포함한다.

■ 제V편: 미국과 대만 간 개발 및 경제협력 강화

제501조. 발견 사항. 공급망 안보의 다양화, 고용 증가, 그리고 인도-태평양의 자유롭고 개방적인 경제 등 미국의 안보와 번영에 대한 기여와 대만과의 미국-대만 경제 번영 파트너십 대화(U.S.-Taiwan Economic Prosperity Partnership Dialogue)를 포함한 경제 동반자 협정의 중요성에 대한 발견 사항.

제502조. 대만과의 자유무역협정, 인도태평양 경제 프레임워크, CBP 사전통관에 대한 의회의 인식. 대만과의 무역 및 투자 프레임워크 협약의 최종화, 인도 태평양 경제 프레임워크로의 대만 통합, 대만 내 세관 및 국경 순찰대 사전 통관 시설 설립을 촉진한다.

■ 제VI편: 미국과 대만 간의 교육 및 교류 프로그램 지원

제601조. 단제. “대만우호법”으로 편 인용

제602조. 발견 사항. 2018년 아시아 재보장 법안과 일치하는, 미국인과 대만인 간의 광범위하고 밀접하며 우호적인 상업적, 문화적, 기타 관계와 대만의 글로벌 공중 보건 리더십의 중요성에 대한 발견 사항. 중화인민공화국의 강력한 격리 캠페인에도 불구하고 코로나바이러스의 세계적 유행에 대응한 대만의 세계적 성장과 리더십에 대한 인정. 대만과 미국의 협력 프로그램 창설을 지원한다.

제603조. 목적. 대만과의 전략적 파트너십을 강화하고, 인도-태평양 지

역에 대한 이해를 넓히고, 표준 중국어 언어 능력을 배우고, 인도-태평양 지역의 경제, 안보, 인권에 대한 관심과 가치를 진척시키기 위해 대만과의 연방 정부 펠로우십을 촉진한다.

제604조. 정의. 기관장, 미국 정부 기관, 적절한 의회 위원회, 임시직, 이행 파트너 및 프로그램을 포함하여 본 편에서 사용되는 중요 용어를 정의한다.

제605조 대만 펠로우십 프로그램. 자격을 갖춘 연방 정부 직원에게 대만에서 최대 2년간의 펠로우십 기회를 제공하기 위해 대만 펠로우십 프로그램을 설립한다. 펠로우에게는 다음을 완료할 것이 요구된다: (1) 표준 중국어, 대만 정치 및 인도-태평양 지정학 커리큘럼 (2) 대만 정부 또는 기타 관련 대만 기관에서 1년 근무. 수혜자 배치를 용이하게 하기 위한 합의를 체결하고 이행 파트너를 선정하기 위한 목적으로 협의를 개시할 것을 지시한다. 자격 요건, 책임 및 불이행 지침을 포함한 프로그램 요건을 설정한다.

제606조. 보고 및 감사. 국무부로 하여금 매년 프로그램의 성과, 후원 기관, 파견 사무소, 개선을 위한 권장 사항 및 미국과 대만 간의 관계 개선에 있어 프로그램이 지닌 가치에 대해 보고할 것을 요한다. 문서에 대한 접근 권리를 포함하여 이행 파트너에 대한 연간 재무 감사와 그 조사 결과를 담은 보고서가 요구된다.

제607조. 정부 기관의 임시 대만 펠로우 파견. 대만 정부 또는 관련 대만 기관에서의 복무 목적을 위해 연방 정부 기관에게 주 대만 미국 연구소에 펠로우를 임시 파견할 수 있는 권한을 부여하고 그들의 지위와 책임을 개략적으로 설명한다. 펠로우십이 끝난 후에도 펠로우에게 후원 기관 복무를 지속하도록 요구하며, 계약의 세부 사항과 예외 사항에 대한 설명을 포함한다.

제608조. 자금. 대만 펠로우십 프로그램을 시작하고 유지하기 위해 2023년에는 약 290만 달러의 책정액을, 2023년과 이후 회계연도마다 240만 달러를 주 대만 미국 연구소에 승인한다. 이행 파트너에게 프로그램을 위한 선물 또는 기부금을 수락, 사용 및 처분할 수 있는 권한을 부여한다.

제609조. 미국의 대만과의 교육 및 교류 프로그램 지원. 대만과의 교육 및 교류 프로그램을 지원하는 미국 정책을 촉진한다. 대만과 미국의 미래 지도자들 간의 유대를 심화시키는 데 기여하고, 학생들을 대만에 보내 중국어, 문화, 역사, 정치 및 기타 관련 과목을 공부하도록 하는 독립 비영리 단체인 미국-대만 문화 교류 재단을 승인한다. 타이베이 경제문화대표부와 국가 및 지역 교육 기관 간의 파트너십을 통해 교육 및 문화 교류를 촉진하는 프로그램을 수립하도록 허가한다. 국무부 장관에게는 공자학원의 대안을 창설하기 위한 미국 정부와 대만 정부 간의 협력상황에 대한 보고가 요구된다.

■ 제Ⅶ편: 기타 조항

제701조. 고위급 양자 및 다자 포럼 및 훈련에의 대만 고위급 초청. 고위급 양자 및 다자 정상회담, 군사 훈련, 경제 대화 및 포럼에 대만 관료들을 초대하는 정책을 수립한다. 대만의 고유한 방어 능력을 지원하기 위해 무기 판매에 대한 정기적이고 정례적인 전략적 양자 대화를 촉진한다.

제702조. 대만 여행법에 관한 보고. 대만 여행법을 촉진하고, 국무장관으로 하여금 매년 대만 여행법을 유지하고 보고하도록 요구한다. 특히, (1) 대만을 여행한 미국 고위급 공무원 명단 및 (2) 미국에 입국한 대만 고위급 공무원 명단에 대해 보고한다.

제703조. 대만에 대한 미국 정책의 훼손 금지. 대만, 신장, 티베트 및 기

타 문제와 관련한 샤프 파워 작전 및 검열에 대응하기 위한 목적으로 미국 기업 및 비정부 기관과 협력하여 중화인민공화국과 상호 작용하기 위한 행동 강령의 공식화를 장려한다. 국무장관에게는 중국의 정치적 또는 정책적 입장을 준수하도록 강요할 수 있는 강압과 위협으로부터 미국 기업과 비정부 기관을 보호하는 조치에 대해 보고할 것이 요구된다. (1) 연방 정부 관리들이 대만에 대한 중국의 영유권 주장을 인정하는 것과, (2) 연방 기관이 대만의 상대 기관과 상호 작용하는 것을 제한하는 것을 금지한다. 대만에 일방적으로 통합 일정을 강요하려는 중화인민공화국의 어떠한 시도에도 반대하는 미국의 정책을 확인한다.

■ 제VIII편—양안 안정을 위한 제재 조치

제801조. 정의. 적절한 위원회, 금융 기관 등을 포함하여 본 편에서 사용되는 주요 용어를 정의한다.

제802조. 중화인민공화국의 대만 활동에 관한 결정. 대통령으로 하여금 대만 정부를 훼손, 전복 또는 해체하고 대만의 영토 보전을 방해하는 것을 포함하여, 중화인민공화국(PRC)이 2021년 12월 이전의 적대 행위와 비교하여 대만에 대한 적대 행위의 확대에 관여하고 있는지 여부를 판단하고 이에 관해 보고하도록 한다. 이 경우 제803-806조가 적용된다.

제803조. 대만에서의 활동과 관련하여 중화인민공화국 정부 공무원에 대한 제재 부과. 중화인민공화국(PRC)의 대만 내 또는 대만에 대한 적대 행위 확대에 대응하여, 대통령은 중국 공산당 지도부를 포함한 중화인민공화국 정부 관료에 대한 제재를 부과하고 보고해야 한다.

제804조. 중화인민공화국 금융기관에 대한 제재 부과. 중화인민공화국(PRC)의 대만 내 또는 대만에 대한 적대 행위 확대에 대응하여, 대통령은

최소 3개의 주요 중화인민공화국 금융기관에 대한 제재를 부과하고 보고해야 한다.

제805조. 중화인민공화국 금융기관에 대한 전문 금융 메시징 서비스 제공과 관련한 제재 부과.

대통령은 중화인민공화국 정부가 소유하거나 운영하는 금융기관에 대하여 그러한 사실을 알고 전문적인 금융 메시징 서비스를 제공하는 개인에게 제재를 부과할 수 있다. 국무장관에게는 이러한 개인 모두와 해당 금융 기관에 대한 전문 금융 메시징 서비스를 축소하기 위한 노력에 관해 보고할 것이 요구된다.

제806조. 중화인민공화국의 채굴 산업에 대한 제재 부과. 대통령은 중화인민공화국의 천연자원 채굴 산업에 관련된 외국인을 식별, 보고하고 제재를 부과해야 하는데, 이는 석유, 가스, 석탄 및 광물 및 대통령이 미국의 안보를 위해 제재해야 한다고 결정한 다른 산업들을 포함한다.

제807조. 추가 제재. 대통령은 국익 면제 발동을 조건으로, 중화인민공화국을 위하여 또는 대표하여 활동하는 동안 대만의 민주적 절차에 개입했거나, 후원했거나, 다른 방식으로 개입한 적이 있거나, 또는 대만을 불안정하게 만들 목적으로 악의적인 사이버 지원 또는 특정 군사 활동에 관여하고 있다고 판단한 모든 외국인에게 제재를 부과해야 한다.

제808조. 제재 설명. 본 편에 따라 부과되는 제재는 다음을 포함한다: (1) 자산 차단 - 제재 대상 개인의 미국 관할 구역 내 자산 및 이자 거래를 차단 및 금지 (2) 비자 거부 및 취소 - 제재 대상 개인의 미국 입국 금지.

제809조. 이행, 규정, 처벌. 대통령에게 규정, 면허 및 명령 발행을 포함한 국제비상경제권한법의 권한을 행사하여 본 편에 따라 제재를 가할 수 있는 권한을 부여한다. 본 편에 따라 제재가 부과된 위반자에게 국제비상

경제권한법 상의 처벌을 적용한다.

제810조. 예외, 면제. 정의된 정보 활동, 국제 의무 준수, 법 집행 활동 및 상품 수입의 목적을 위한 경우 본 편에 따른 제재를 면제한다. 대통령에게 정의된 국가 안보 이익에 따라 본 편에 따른 제재 부과를 면제할 권한을 부여한다.

제811조. 종료. 대통령에게 중화인민공화국이 (1) 대만 내 또는 대만에 대한 적대 행위 확대를 중단하고, (2) 대만의 합법적인 민주 정부와 협정된 합의를 체결했음을 확인하고 인증한 후 본 편에 따라 부과된 제재를 종료할 수 있는 권한을 부여한다.

■ 제IX편 - 해석의 규칙.

제901조. 해석의 규칙. 이 법의 어떠한 내용도 대만과의 외교 관계 회복을 수반하거나 대만의 국제적 지위에 대한 미국 정부의 입장을 변경하는 것으로 해석되어서는 안 된다는 것을 재확인한다.

일반사업 2022-06

대만해협 위기와 주요국의 대응 -미국·일본을 중심으로

인쇄 2023년 2월 26일

발행 2023년 2월 28일

발행인 김 중 덕

발행처 한국해양수산개발원

주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 애드원플러스 (070-4390-3850)

비매품

