남북-양안 통일 및 통합 비교연구를 위한 워크숍

남북한과 중국 양안의 통일과 통합

2019년 11월 15일(금) 13:00-18:30

호암교수회관 목련홀

주최 서울대학교 **통일평화연구원**
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University

GIfTS 臺研 厦大
XIAMEN UNIVERSITY

후원 통일부 통일교육원

일정표

남북한과 중국 양안의 통일과 통합

13:00-13:10	개회사 임경훈 (서울대 통일평화연구원장)
13:15	인사말 리펑 (샤먼대 대만연구원장)
13:30-14:40	**제1부: 동북아 지정학적 변화와 통일의 전망**
	사회: 김병로 서울대 통일평화연구원 인문한국교수 **1. 중미 전략 대결 중 양안 관계의 발전 전망** 리펑 (李鵬, 샤먼대 대만연구원장) **2. 미중경쟁과 남북관계** 신성호 (서울대 국제학과교수) **3. 곤경 속의 접촉: 냉전시기 대만과 한국 정치군사 동맹의 체결** 황쥔링 (黃俊凌, 샤먼대 대만연구원 역사연구소 부소장) **4. 동아시아 동맹의 내부 동학: 한일 관계와 미국 역할의 국면적 전환** 김성철 (서울대 통일평화연구원 인문한국교수)
14:40-15:40	1부 토론
15:40-16:00	휴식
16:00-17:10	**제2부: 남북/양안 교류와 통합의 전망**
	사회: 정근식 서울대 아시아연구소 동북아센터장 **1. 남북관계 현황과 남북교류협력의 새로운 전략과 과제** 천해성 (서울대 통일평화연구원 책임연구원, 전 통일부 차관) **2. 양안 경제사회 융합발전과 정책 심화 방식에 관하여** 샤오르쿠이 (肖日葵, 샤먼대 대만연구원 양안관계연구소 부소장) **3. 통합의 관점에서 바라본 통일과 평화 : 통일의식조사(2007~2019) 결과를 중심으로** 김학재 (서울대 통일평화연구원 인문한국교수) **4. 양안 문화융합 방식에 관한 탐구: 양안 교류기지 운행 방식에 관하여 - 랴오닝 선양 장씨수부박물관 사례를 중심으로** 리팅 (李婷, 샤먼대 대만연구소 박사과정)
17:10-18:10	2부 토론
18:30	만찬

南北-两岸，
统一与整合比较论坛

13:00-13:10	开幕词：林炅勳（首尔大学 统一和平研究院院长）
13:15	致　辞：李鹏（厦门大学 台湾研究院院长）
13:30-14:40	**第一场：东北亚地区地政学变化与展望统一**
	主持：金炳鲁 首尔大学统一和平院人文韩国教授
	1. 中美战略博弈背景下海峡两岸关系的发展前景 李鹏（厦门大学台湾研究院院长）
	2. 美中竞争及南北关系 申星昊（首尔大学国际学院教授）
	3. 困局下的联接：冷战时期台湾与韩国政治军事同盟的缔结 黄俊凌（厦门大学台湾研究院历史研究所副所长）
	4. 东亚同盟之内部动力：韩日关系与美国角色的局面转换 金圣哲（首尔大学统一和平院人文韩国教授）
14:40-15:40	第一场　讨论
15:40-16:00	休息
16:00-17:10	**第二场：南北-两岸，展望交流与整合**
	主持：郑根埴 首尔大学亚洲研究所东北亚中心主任
	1. 南北关系现状与南北交流新战略及课题 千海成（首尔大学统一和平研究院责任研究员，（前）韩国统一部副部长）
	2. 两岸经济社会融合发展与政策深化路径简析 肖日葵（厦门大学台湾研究院两岸关系研究所副所长）
	3. 整合视角下的统一及亚洲和平问题—以统一意识调查(2007~2019)结果为中心 金学载（首尔大学统一和平院人文韩国教授）
	4. 两岸文化融合的路径探索：海峡两岸交流基地运行初探—以辽宁沈阳张氏帅府博物馆为中心的考察 李婷（厦门大学台湾研究院历史所博士生）
17:10-18:10	第二场　讨论
18:30	晚餐

목 차

제1부: 동북아 지정학적 변화와 통일의 전망 9
第一场：东北亚地区地政学变化与展望统一

1. 李鹏, **中美战略博弈背景下海峡两岸关系的发展前景** 11
리펑, **중미 전략 대결 중 양안 관계의 발전 전망**

2. 신성호, **미중경쟁과 남북관계** 13
申星昊, **美中竞争及南北关系**

3. 黄俊凌, **困局下的联接：冷战时期台湾与韩国政治军事同盟的缔结** 27
황쥔링, **곤경 속의 접촉: 냉전시기 대만과 한국 정치군사 동맹의 체결**

4. 김성철, **동아시아 동맹의 내부 동학: 한일 관계와 미국 역할의 국면적 전환** 44
金圣哲, **东亚同盟之内部动力：韩日关系与美国角色的局面转换**

제2부: 남북/양안 교류와 통합의 전망 53
第二场：南北-两岸，展望交流与整合

1. 천해성, **남북관계 현황과 남북교류협력의 새로운 전략과 과제** 55
千海成, **南北关系现状与南北交流新战略及课题**

2. 肖日葵, **两岸经济社会融合发展与政策深化路径简析** 65
샤오르쿠이, **양안 경제사회 융합발전과 정책 심화 방식에 관하여**

3. 김학재, **통합의 관점에서 바라본 통일과 평화 : 통일의식조사(2007~2019) 결과를 중심으로** 98
金学载, **整合视角下的统一及亚洲和平问题—以统一意识调查(2007~2019)结果为中心**

4. 李婷, **两岸文化融合的路径探索：海峡两岸交流基地运行初探—以辽宁沈阳张氏帅府博物馆为中心的考察** 114
리팅, **양안 문화융합 방식에 관한 탐구: 양안 교류기지 운행 방식에 관하여 – 랴오닝 선양 장씨수부박물관 사례를 중심으로**

제1부
동북아 지정학적 변화와 통일의 전망

第一场
东北亚地区地政学变化与展望统一

발표문 1

中美战略博弈背景下海峡两岸关系的发展前景
중미 전략 대결 중 양안 관계의 발전 전망

리펑 (샤먼대 대만연구원)
李鹏 (厦门大学台湾研究院)

발표문 2

미중경쟁과 남북관계

美中竞争及南北关系

신성호 (서울대 국제대학원)
申星昊 (首尔大学国际学院)

미중경쟁과 남북관계

/

신성호 (서울대 국제대학원)

1. 미국의 인도태평양 전략과 미중 패권경쟁

트럼프 행정부가 중국에 대한 무역제제를 강화하면서 시작된 미중무역전쟁은 미국의 인도–태평양 구상과 함께 아시아–태평양 지역에서의 본격적인 미중 패권경쟁이 전개되는 모습을 보인다. 트럼프 행정부의 인도 태평양 구상은 2017년 12월 발간된 국가안보전략보고서에서 명시되면서 오바바 행정부의 아시아 재균형 정책에 이어 미국의 새로운 아태전략으로 공식화된다.[1] 문서에서는 먼저 중국을 경제적 부상과 함께 지정학적 영향력을 확장하려는 야심을 가진 나라로 지목하며 미국이 아태 지역의 다른 나라들과 함께 중국의 지역 장악을 견제하고 지역의 주권과 자주를 보호하는 리더십을 발휘할 것을 제시한다. 특히 말미에 일본, 호주, 인도와 함께 4자협력을 증진시킬 것을 언급하며, 정치, 경제, 군사의 영역에서 상호적이고 공정한 무역, 법이 지배, 항해의 자유, 국제법에 근거한 영토분쟁 해결, 그리고 북한의 완전한 비핵화 등을 추구해 나갈 것을 주요 목표로 설정한다.[2]

이러한 트럼프 행정부의 '자유롭고 열린 인도–태평양' 개념은 2010년 이후 중국이 동중국해와 남중국해에서 강경하고 공세적인 안보정책을 펼침에 따라 아시아 태평양

1) White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

2) Ibid.

지역에서 이를 우려하는 일본과 미국의 전략적 공감대가 더욱 강화되는 모습을 보인다. 2017년 19차 당대회를 통해 권력을 강화한 시진핑 주석이 보다 적극적인 중국의 외교안보 정책을 주장함에 따라 이를 견제하려는 미일의 이익 공유하는 모습을 드러낸 것이다. 2000년대 이후 중국과 더불어 새로운 경제 및 지역 대국으로 부상하고 있는 인도에 대해 미일 양국이 함께 그 전략적 가치에 주목한 것이다.

미국은 2018년 5월 태평양 함대 사령관 교대식에서 새로운 사령부의 이름을 인도-태평양 사령부로 명칭을 바꾼다. 축사에서 매티스 국방장관은 특정 국가를 논하는 대신 이 지역의 모든 나라들이 크기에 상관없이 약탈적 경제정책이나 강압적 위협에 굴복하는 일이 없어야 한다고 선언하며 중국을 견제하는 발언을 한다. 이에 대해 현재 주한 미대사이자 당시 이임하던 해리 해리스 사령관은 보다 직설적으로 패권경쟁이 이 지역에 부활하고 있으며, 인도-태평양 지역에 자유와 억압적인 세력간이 지정학적 경쟁이 바야흐로 나타나고 있다고 경고한다.[3)]

급기야 미 국방부는 2019년 6월 1일 '인도-태평양 전략보고서: 준비태세, 파트너십과 네트워크화된 지역' (Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region) 이란 제목의 인도-태평양 전략 추진 방안을 담은 보고서를 발간한다. 미 국무성이 '인도-태평양 전략'(strategy) 보다는 '인도-태평양 구상' (initiative)이라는 표현을 쓰기를 선호한 것에 비추어 볼 때 국방부의 인도-태평양 전략 보고서는 그 이름부터 공세적인 모습을 보인다.

보고서에서 국방부가 보는 '자유롭고 열린 인도-태평양'(free and open Indo-Pacific)는 지리적으로 미국의 서해안에서 인도의 서해안까지를 포함하는데 '자유'는 지역 차원에서 국가의 주권 존중을, 국가 내에서는 좋은 거버넌스(governance)와 개인의 권리 및 자유 보장을 의미한다. '열린'(open)이란 형용사는 전략적으로 항행과 비행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 경제적으로는 투자 개방성과 투명한 합의에 기반한 공정(fair)하며 상호적(reciprocal)인 무역을 내포한다. 보고서에서 미국은 중국을 러시아와 더불어 이 지역의 질서를 위협하는 가장 심각한 위협 요인으로 규정한다. 특히 최근 중국이 추구하는 gray zone 전략과 경제적으로 일대일로를 통해 지역 국가들을 회유 포섭하여 지정학적 영향력을 높이려는 의도를 분석한다. 결국 보고서는 중국이 현 질서를 전복하려 하고 있으며 지역에서 헤게모니(패권)를 추구하고 있다고 주장하며 중국이 규칙에 기반한 지역 질서 내로 끌어들이기 위한 설득을 언급하고 있지만 동시에 중국이 현 질서를 무너뜨리려 한다면 이를 그냥 바라보지는 않겠다는 의지를 천명한다.

미국이 가장 중요한 잠재 위협으로 적시한 중국은 이에 대해 아직은 조심스러운 반응을 보이지만, 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 비교하면 역사적으로 적대적인 일본이 제안했다는 점과 미국의 중장기적인 대중국 봉쇄전략으로 진화될 가능성에 촉각을 세우고 그 추이를 면밀히 관찰하고 있는 모습이다. 이에 대해 미국의 안보 담당자들은 인도-태평양 전략이 반중국 전략이 아니라고 하면서도 동시에 중국이 이 지역에서 어떠한 행동과 양태를 보일지 주시할 것이라는 이중의 태도를 보인다.

2. 미중 패권경쟁과 한국의 딜레마

미중의 패권경쟁은 점점 한국에 어려운 선택을 강요하는 딜레마로 나타나는 모습을 보인다. 2016년 1월과 9월 북한의 두 차례에 걸친 핵 실험 이후 한국 정부가 사드배치를 공론화 하자 중국 정부는 이에 대해 심각한 우려와 반대의 의사를 표명한다. 2017년 2월 트럼프 행정부의 매티스 신임 국방장관이 첫 해외 순방지로 서울을 방문하여 한국 국방부와 사드배치를 공식화하자 중국은 한국에 대한 전 방위적인 압박과 제제공세를 취하였다. 왕이 중국 외교부장은 사드 배치가 전격적으로 시행되자 기자회견에서 "한국의 사드 배치는 분명히 잘못된 선택으로 한국의 안보를 더 위험하게 하는 행위"라고 적시하였다.

사드배치를 둘러싼 갈등은 미중 패권경쟁 사이 한국 외교안보의 딜레마를 가장 구체적으로 드러내 사례이다. 사드를 북핵 위협에 대한 한미의 방어적 조치로 강조하는 한국의 설명에도 불구하고 중국은 이를 미중 간 전략 핵 경쟁의 차원에서 접근한 것이다. 미국의 한반도 사드 배치가 중국의 핵 억제력을 견제하는 장기적 포석이라는 인식하에[4)] 한

3) Tara Copp, "INDOPACOM, it is: US Pacific Command gets renamed," May 20, 2018. https://www.militarytimes.com/news/your-military/2018/05/30/indo-pacom-it-is-pacific-command-gets-renamed/

4) "THAAD provides a reason for China to elevate nuclear prowess," Global Times, 2017/3/8, http://www.globaltimes.cn/content/1036541.shtml; 정재홍·이성현. 2016. "북경 현지조사를 통해 본 중국 전문가들의 5차 핵실험에 대한 평가와 인식," 『정책 브리핑』. 2016-22호. 성남: 세종 연구소; 신성호, "억제의 불균형: 핵 3원 체제와 핵전략을 통해 본 미중 군사 경쟁," 『국가전략』, 2016년 제22권, 4호, 65-91.

반도의 안보상황이 우리의 의사와 상관없이 미중간의 전략경쟁에 직접적으로 연루되는 상황이 연출된 것이다. 한국의 안보를 위한 사드가 중국의 안보를 위협하는 역설적 상황이 전개되면서 한반도가 미중 전략 경쟁과 갈등의 주요 무대가되는 상황이 벌어진 것이다.

이러한 미중의 경쟁 딜레마는 군사분야를 넘어 전방위로 확산되는 모습을 보인다. 미중간 무역 전쟁이 전방위로 확산되면서 양국과 긴밀한 무역 및 경제 관계를 구축한 한국이 중간에서 직/간접으로 피해를 보거나 선택을 강요당하는 상황이 연출되는 것이다. 2019년은 21세기 4차산업 혁명과 정보혁명 첨단기술에서 우위를 점하기 위한 미 · 중 신냉전이 본격화되는 모습을 보인다.

최근 트럼프 행정부는 5G 기술의 선두주자이자 중국 기술굴기의 상징인 화웨이에 대한 전 세계적 '퇴출 압박'을 전개하였다. 트럼프 행정부는 화웨이와 중국 공산당의 유착관계를 의심하면서 화웨이가 자사 장비에 도청 기술유출이 가능한 백도어(backdoor)를 설치해 기밀을 빼돌릴 수 있다고 안보위험을 제기하였다. 트럼프 행정부는 이미 2018년 8월 '2019년 국방수권법(NDAA)'을 통과시키며 공공기관 등에서 중국 통신장비의 사용을 금지하였다. 같은 해 12월에는 멍 부회장을 대 이란 제재 위반 혐의로 체포했고, 기술탈취 혐의 수사와 반도체 부품판매 금지 등 화웨이의 목을 죄는 각종 법안도 상정하면서 미술 기술패권경쟁이 본격화된다.

한편 트럼프 행정부는 유럽연합(EU)과 정보협력체제인 '파이브아이즈(Five Eyes)' 등 주요 동맹국들에게 화웨이 보이콧에 동참할 것을 촉구한다. 이러한 가운데 중국이 경쟁사 대비 저렴한 가격과 높은 기술 수준을 자랑하는 현실에서 섣불리 미국의 배제 움직임에 동참했다가 중국 정부의 보복 타깃이 될 수 있다는 점이 부각되기 시작한다. 이에 대해 마이크 폼페이오 미 국무부 장관은 폭스비즈니스와 인터뷰에서 화웨이 장비에 대한 안보 우려를 여전히 표명하며 "만약 어떤 나라가 화웨이 장비를 채택하고 중대한 정보를 넣는다면 우리는 그들과 정보를 공유할 수 없다. 우리는 그들과 함께 일할 수 없을 것"이라고 재차 경고하였다. 이후 미국 정부는 직간접적으로 한국에도 중국 화웨이 장비 사용금지를 요청한 것으로 보도되었다.

현재 미중경쟁의 승패를 단기적으로 전망하기는 어렵다. 미중경쟁은 지속되면서 가속화 될 가능성이 큰 가운데 앞으로 10여년간 그 장기적 승패를 가늠하기는 어려운 실정이다. 단 현재 시진핑의 중국몽에 기초한 21세기 중국의 공세적 외교가 트럼프의 강력한 무역전쟁과 미 정부의 전방위적인 압박에 상당한 어려움을 겪고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 이 과정에서 중국의 패권이 여전히 미국에 비해 아직은 열세에 몰려있다는 점이 드러나는 상황이다.

한편 미국의 경우 트럼프 대통령의 방위비 분담요구와 미중 경쟁에 중요한 동맹국의 이반을 가져올 것에 대한 우려가 국방부를 중심으로 한 외교 전문가 및 안보 담당자들 사이에 널리 퍼져있다. 한편 트럼프 대통령의 혼란스러운 국내외 정책으로 미국의 장기적 국력이 쇠퇴할 것을 우려하는 목소리가 미국의 조야에서 끊임없이 제기된다.

3. 비핵화 협상과 남북관계

북한은 2011년 정권세습 이후 조직개편과 인적 교체 등을 통해 정권의 안정성을 유지한 가운데 2013년 '핵 · 경제 병진노선'에 이어 2018년 '사회주의 경제건설 총력 집중노선'을 채택하는 등 전략적 변화를 모색하고 있다. 북한은 2010년 9월 28일 제3차 당대표자회에서 정권세습을 공식화한 이후 2011년 12월 17일 최고지도자의 유고에 따라 신속히 권력을 이양하였고, 당 · 정 · 군 고위간부들을 세대교체하면서 정권안정을 도모하였다. 그리고 2016년 5월 노동당 최고의사결정 기구인 제7차 당대회와 제13기 제4차 6월 최고인민회의를 연이어 개최하는 동시에 기존 국방위원회를 국무위원회로 대체하고 국무위원장을 정권의 공식적인 최고수반으로 공표함으로써 정권 교체에 따른 제도적 · 법적 통치체제를 완성하였다.

김정은 정권은 지위권력 공고화와 함께 핵 · 미사일 능력 고도화에 역량을 집중하여 2017년에는 9월 3일 6차 핵실험 및 다종의 탄도미사일 발사를 통해 소위 '국가핵무력'의 완성을 선언하였다. 북한은 2018년 신년사에서도 '핵 · 경제 병진노선'의 정당성을 주장하며 핵탄두 대량생산 및 실전배치를 강조하는 한편 경제 자립성 강화와 함께 주민생활 개선의 필요성을 부각하였다.

2017년말까지 북한의 지속되는 핵과 미사일 실험으로 미북간 전쟁위기가 고조되던 한반도는 2018년 북한의 전격적인 평창올림픽 참가를 계기로 한반도를 둘러싼 남북, 미북, 중국, 러시아 간의 외교의 각축전이 벌어지는 상황이 전개된다. 우리정부의 일관된 남북관계 개선 노력속에 북한 김정은 위원장은 2018년 신년사에서 우리의 평창 동계올림픽을 계기로 관계개선 의지를 밝힌다. 이후 평창 동계올림픽에 특사단과 대표단을 파견하면서 남북관계 전환의 계기가 마련되었다. 특히 4월 27일에는 2007년 이후

11년 만에 남북 정상 회담을 갖고 남북관계 개선과 한반도 평화체제 구축을 위한 「판문점선언」에 합의하면서 남북 간 협력 확대를 위한 기반이 구축되었다.

이후 북한은 당국 및 민간차원의 대남접촉을 지속하는 한편 합의된 사항들에 대해서 충실히 이행하는 모습을 보이고 있다. 또한 5월 26일 4차 남북 정상 회담에 이어 9월 18일부터 20일까지 5차 남북 정상 회담을 평양에서 개최하며 「9월 평양공동선언」, 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」를 채택한 이후 공동경비구역(JSA) 비무장화 등 남북관계 개선과 군사적 긴장 상태를 완화하기 위한 일련의 조치들에 호응하고 있다.

한편 북한은 국제 사회의 고강도 대북제재에도 불구하고 핵포기 불가 입장을 고수해 왔으나, 2018년 들어 '한반도 비핵화' 의지를 천명하면서 북미 정상 회담 등 대외관계 개선을 통해 국제적 고립탈피를 위한 노력을 지속하고 있다. 2018년 3월 '한반도 비핵화' 및 미국과의 대화 용의를 표명한 이후 4월 20일 '핵 · ICBM 모라토리엄' 선언에 이어 5월 24일 외신기자단을 초청하여 풍계리 핵실험장 폐기 행사를 진행하였다.

급기야 6월 12일 싱가포르에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 역사상 최초로 북미 정상 회담을 가진다. 두 정상은 새로운 북미관계 구축과 완전한 비핵화, 미군 유해 송환 등에 합의하였으며, 북한은 7월 27일 미군 유해 송환과 함께 동창리 엔진시험장 시설물 일부를 해체하는 등 조처를 하였다. 이후, 북미 관계는 가을에 기대된 2차 정상 회담이 무산되면서 한동안 소강상태에 들어가다가 2019년 2월 하노이 회담을 개최하여 새로운 진전을 꾀하였으나 합의안을 도출하지 못한채 또다시 교착상태에 진입한다. 그러나 6월 오사카 G 20 정상회담 이후 서울을 방문한 트럼프 대통령이 전격적으로 김정은 위원장과 판문점 회동을 하면서 비핵화 협상에 대한 기대를 높인다. 현재 폼페이오 국무장관을 중심을로 한 실무자간의 북미 간 후속협의가 진행 중이다.

북한의 전격적인 정상외교는 북중 정상회담으로 이어졌다. 그동안 대중 관계는 북한의 핵개발로 인해 부침이 반복되었다. 2016년 이후 중국이 국제 사회의 대북제재에 동참하며 북중관계는 경색되었으나, 2018년 들어 북중 양국은 관계 복원을 위한 노력을 경주하였다. 특히 북한은 3월 1차 북중 정상 회담을 시작으로 총 세 차례 정상 회담을 통해 중국과의 우호관계 회복을 대표단의 방중을 통해 북중 간 경제협력 확대에도 노력하였다. 2019년 6월에는 시진핑 주석이 14년만에 중국 정상으로서는 최초로 평양을 방문하여 북중관계의 긴밀한 협력을 과시하였다. 한편 김정은 위원장은 2019년 러시아의 푸틴 대통령과도 정상회담을 개최하면서 일본을 제외한 한반도 주변의 모든 국가와 관계 개선을 꾀하는 모습을 보였다.

현재 진행중인 남북협상과 미북간의 비핵화협상은 한국전쟁이후 남북이 군사적으로 대치해온 한반도 상황을 근본적으로 전환시킬 가능성을 내포한다. 만약 어떤 형태로든 북한과 미국이 비핵화 협상에 합의하고 이것이 미북 관계 정상화 및 남북 및 미중 등 관련국이 참여하는 한반도 평화 체제로 이어진다면 한반도와 동북아 안보 상황에 새로운 지각변동이 일어나는 것이 될 것이다. 물론 아직 그 결과를 예측하기는 아직은 시간이 너무 이르다.

현재 내년 대선을 앞둔 트럼프 대통령이 대한 탄핵이 진행되면서 미국 정치의 어디로 갈지 모르는 상황이 전개되고 있다. 미북간에 실무협상이 교착되면서 연말안에 북미정상회담이 성사될지에 대한 의문이 제기된다. 북한은 자력갱생을 언급하여 핵과 미사일 시험 재개가능성을 암시하며 미국을 압박하고 있다. 만약 북미간 다시 위기가 진행된다면 정치적 탄핵위기를 돌파하기 위해 트럼프 대통령이 북한과의 극적인 스몰딜을 추구할 수도 있다. 반대로 전쟁위협을 고조하며 국내 정국 돌파를 시도할 수도 있다. 한반도의 전망이 극심한 불활실성에 빠져들고 있다. 북한이 남한의 군사훈련에 불만을 표시하고 남북경협 부진에 실망감을 표시하며 남북관계도 다시 경색되는 국면이다. 한반도의 전쟁위험을 최대한 줄이면서 북미 협상을 다시 살리기 위한 한국의 지혜가 요구된다.

美中竞争及南北关系

/

申星昊

(首尔大学国际学院)

一 . 美国的印度太平洋战略与美中霸权竞争

特朗普政府为加强对中国的贸易制裁而采取的美中贸易战，与印度-太平洋构想一起，在亚洲-太平洋地区正逐渐转变为美中霸权竞争。特朗普政府的印度太平洋构想是继2017年12月奥巴马政府的亚洲他平衡战略之后新出炉的美国亚太新战略。[1)]该文件首先指出中国是一个拥有野心的国家，随着经济发展，试图扩大地缘政治影响力。并指出，美国应与其他亚太地区国家一同发挥领导风范，遏制中国的地区影响力，维护地方主权和独立。在结尾部分特别强调需要增进与日本、澳大利亚、印度的四方合作。合作应将政治、经济、军事上的额公平相互贸易，法律制裁，航海自由，依据国际法解决领土纠纷，朝鲜完全无核化作为目标。[2)]

自2010年以来，中国开始在东中国海和南中国海强化安保政策。而特朗普政府的‘自由开放的印太’构想则反映的是美国与日本出于对此的忧虑而产生的纽带感。习近平主席在2017年中国共产党第十九次全国代表大会主张实施更加积极的外交安保政策，美日的如此的反应则是美日两国在此形势下共享利益的方式。2000以来印度作为和中国一同日益发展的经济强国，美日也开始关注印度的战略价值。

1) White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

2) Ibid.

2018年5月，美国在太平洋舰队交班仪式上将司令部更名为“印度-太平洋司令部”。 马蒂斯美国国防部长在祝词中没有提及特定的国家，但指出该地区所有的国家都不应屈服于任何掠夺性的经济政策或胁迫性的威胁，并提到应牵制中国的影响力。对此当时快离职的现任驻韩美国大使哈里·哈里斯提出了霸权竞争正在此地区复苏，并警告印度-太平洋地区出现了自由和压迫力量之间的地缘政治竞争。[3)]

对此美国在2019年6月1日发布了名为 《印太战略报告——预备措施、伙伴关系和促进网络化区域建设》(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region) 的印太战略报告。比起“印太战略”（strategy），美国政府更偏向于使用“印太倡议”(initiative)一词可以看出美国国防部印太战略报告具有一定的攻击性。

报告中，国防部所指的“自由开放的印太”覆盖从美国西海岸到印度西海岸的地区。“自由”指的是尊重国家的领土主权，良好的治理(governance)和保障公民能够享有其基本权利和自由。“开放”(open)这一形容词包含航行及飞行的自由，和平解决国际争端。“自由”在经济上则指的是基于投资开放、协议透明上的公正（fair）和互惠（reciprocal）的贸易。

在报告中，美国将中国和俄罗斯视为维护该地区秩序最严重的威胁。并将中国最近推进的“灰色地带战略”及“一带一路”政策解释为试图笼络周边国家，加强其地缘政治影响力的政策。报告最终指出中国试图推翻当前的秩序，争夺该地区的霸权，并提及到美国试图说服中国遵守已有的地区秩序，但是明确主张如中国打破当前秩序，美国绝不会袖手旁观。

中国作为美国最大的潜在威胁，虽然依旧保持着谨慎的态度，但是与奥巴马政府时期的“亚太再平衡战略”相比，中国对于这一战略的反映则是密切观察趋势。这是因为此战略是由与中国有着敌对历史的日本建议，战略也有可能发展成为美国长久性的对中遏制战略。对此美国安保事务负责人表露出模糊的态度，声明“印太战略”并不是反中国战略，但是美国会一直关注中国采取的态度和行动。

3) Tara Copp, “INDOPACOM, it is: US Pacific Command gets renamed,” May 20, 2018. https://www.militarytimes.com/news/your-military/2018/05/30/indo-pacom-it-is-pacific-command-gets-renamed/

二 . 美中霸权竞争与韩国的困境

美中霸权竞争似乎迫使着韩国做出艰难的选择。在2016年1月和9月朝鲜进行了两次核试验以后，韩国政府公开部署了萨德，中国政府对此表示强烈的反对和担忧。2017年2月特朗普政府新任国防部长马蒂斯访问了首尔，并与韩国国防部公开部署了萨德。对此，中国对韩国采取了全方位的制裁和施压。萨德部署全面展开后，中国外交部长王毅在新闻发布会中指出韩国的萨德部署是错误的选择，并将威胁韩国的安保。

就萨德部署而展开的冲突是体现韩国安保在美中霸权竞争所处困境的最典型的例子。尽管韩国强调萨德部署是针对朝核问题而采取的防御性措施，（中方的发言可以理解为）中国还是从中美战略中的核竞争的角度看待此问题。中国将萨德部署理解为美国欲通过部署萨德使得在核问题上遏制中国4)。在这样的情况下，韩半岛的安保在于半岛的意愿无关的情况下，被动地牵连到美中竞争中。萨德本出于保护韩国安保，而在此情形中反倒促成了威胁中国安保的情况，于是韩半岛转变为中美展开战略竞争与冲突的场所。

韩国因美中竞争所受的影响不仅涉及军事领域，而全方面地扩散到其他领域。韩国与中美两国有着密切的贸易经济关系，因此随着美中的贸易战争扩散，韩国不可避免地收到直接、间接性的负面影响。而在2019年，美中为在21世纪第四次工业革命和信息革命高新技术中争夺优势而竞争，正式开始了美中新冷战局面。

最近特朗普对5G技术的先驱，中国技术实力的象征企业华为采取了“退出全球市场”的制裁。特朗普政府怀疑华为和中国共产党之间的关系，并提出华为可能在设备中安装可监听并泄露技术机密的病毒木马（backdoor），主张华为的安保危害性。2018年8月，特朗普政府发布《2019年国防授权法（NDAA）》禁止在公共机关中使用中国的通讯设备。同年十二月，美国以违反对伊朗制裁为由逮捕孟晚舟。此外还通过各种方式进行技术霸权竞争，包括调查华为泄露计数问题，颁布禁止销售半导体附件等多种法案。

4) “THAAD provides a reason for China to elevate nuclear prowess,” Global Times, 2017/3/8, http://www.globaltimes.cn/content/1036541.shtml; 정재홍 · 이성현. 2016. “북경 현지조사를 통해 본 중국 전문가들의 5차 핵실험에 대한 평가와 인식,” 『정책 브리핑』. 2016-22호. 성남: 세종 연구소; 신성호, “억제의 불균형: 핵 3원 체제와 핵전략을 통해 본 미중 군사 경쟁,” 『국가전략』, 2016년 제22권, 4호, 65-91.

特朗普政府令要求欧盟还有信息合作系统“五眼联盟”等主要同盟国加入抵制华为。考虑到华为与其他竞争对手比较，有其价格和技术优势，同盟国无法轻易加入美国的反华为行动，并担心因此成为中国的打击对象。美国国务卿麦克蓬佩奥在福斯财经网的采访中，仍旧表明对华为设备的安全性的忧患并警告道，“如有任何国家选择使用华为设备，并储存重要信息，我们将无法与他们共享任何信息。我们也无法共事”。据报道，美国政府也直接或间接地要求韩国禁止使用中国华为的设备。

目前无法展望短期间的美中竞争结果。美中竞争在很大程度上可能成为加速持久战，也很难预测十年内结果。但无法否认，受特朗普政府强大的贸易战与来自美国政府的全方面的压力，习近平主张的中国梦及以此为基础的21世纪中国外交政策也受到不少负面影响。这一过程反映，与美国相比中国的霸权依旧处于劣势。

另一方面，外交专家与安保相关人士担心特朗普要求韩国分担国防费用，以及美国的这些措施是否会使美中竞争中的重要同盟国重新评估外交关系。同时，在美国民、政界不断有人提出特朗普政府混乱的国内外政策可能在长期上有损美国国力。

三 . 去核化协商与南北关系

在2011年，朝鲜转接政权之后，通过改组和编制改革稳定了政权。继2013年的“核经并进路线”，朝鲜在2018年颁布“全党全国集中一切力量进行社会主义经济建设路线”摸索战略性变化。2010年9月28日，朝鲜在第三次党代会正式确立了政权世袭，并在2011年12月17日最高领导人故世之后，迅速移交了政权，通过更新党·政·军高层干部实现了政权稳定。2016年5月，连续召开劳动党最高决议机构第七次党代会和第十三届第四次六月最高人民会议，宣布国务委员会代替原先国防委员会，公布国务委员长为政权的最高首脑。在政权交替后完成了制度·法律统治系统。

金正恩政府在巩固领导权的同时，集中精力提升核导弹实力。2017年通过9月3日第六次核试验和发射各种弹道导弹，宣布完成了所谓的“国家核武力”。朝鲜在2018年新年祝词中也主张“核经并进路线“的合理性，强调大量生产和部署核导弹。另一方面也强调有必要强化经济自立，改善居民生活。

直至2017年末，朝鲜持续的核导弹试验使朝美关系处于紧张状态。而在2018年

以朝鲜参加平昌冬奥会为契机，围绕韩半岛在南北、美朝、中国、俄罗斯之间开始了外交竞争。在韩国政府对改善南北关系的努力下，金正恩委员长在2018年新年词表示欲以平昌奥运会机会改善关系。之后朝方派遣朝鲜特使团和代表团成为改善南北关系的转折点。4月27日，自2007年以来，首次召开了南北首脑会谈。签署了为构建半岛和平体制的《板门店协议》，这成为了扩大南北合作的基础。

之后朝鲜在当局与民间层面与韩国持续保持联系，忠实履行既定的事项。继5月26日第四次南北首脑会谈之后9月18日至20日在平壤召开了第五次南北峰会，通过了《9月平壤共同宣言》，《为履行板门店宣言的军事领域协议书》。在此之后也采取了一系列措施改善南北关系和缓解军事紧张状态，如JSA非军事化等。

不顾来自国际社会的强烈的对朝制裁，朝鲜固守不弃核立场，但自2018年以来朝鲜阐明了“半岛非核化”意愿，也通过美朝峰会等改善对外关系，以避免国际上的孤立状态。2018年3月朝鲜在表明“半岛非核化”意愿及与美国谈话的意向后，在4月20日宣布了“核导弹暂停期”，在5月24日邀请外国记者举行了丰溪里核试验场废弃仪式。

6月12日，金正恩委员长和特朗普总统在新加坡举行了历史上第一次朝美峰会。两国领导人在建立新的美朝关系，彻底实现无核化，送还美军遗骸等事项达成统一。朝鲜在7月27日送还了美军遗骸，此外也采取了解除东仓里实验基地部分设施等措施。之后，随着原定于18年秋举行的第二次峰会的落空，美朝关系又处于停滞状态。2019年2月的河内会谈使两国关系有些新的进展，但由于会议无果而终，美朝关系再次陷入低谷。然而，6月在大阪G20峰会后，随着特朗普总统访问首尔，与金正恩委员长进行板门店会面后，再次了提起了对朝鲜去核化协议的期待。

朝鲜的峰会外交促成了中朝峰会。之前阶段的朝中关系受朝鲜的核试验而起伏不定。2016年以来随着中国加入国际社会的对朝制裁，中朝关系处于僵持状态。而自2018年以来，中朝两国都为恢复关系而努力。朝鲜则以3月的第一次中朝峰会为始，召开了三次峰会。并为与中国恢复友好关系派遣访华代表团，为扩大经济协商力度而努力。2019年6月，习近平主席作为14年以来第一位访问平壤的中国最高领导人，表示了中朝之间密切的合作关系。2019年金正恩委员长则与俄罗斯普京进行峰会，这显示朝鲜希望与除日本外的半岛周边国家改善关系。

目前正在进行的南北协商及美朝之间的去核化协商意味着有可能从根本上改变自朝鲜战争以来的半岛军事对立状态。如果朝鲜能从任何方式上与美国进行去核化协商，并将此发展到美朝关系正常化或是南北、美中等多国参与下的半岛和平体制，那将成为改变韩半岛及东北亚安保环境意识的机会。当然，就目前来说预测结果时机尚早。

在美国对特朗普总统进行弹劾的局面下，加上明年的美国大选，美国的政情变得更加难以揣测。目前美朝具体协商并无进展的情况下，无法预料是否能在年底之前促成美朝峰会。朝鲜表示需要“自力更生”，这暗示着有可能重启核导弹实验并以此向美国施压。如果美朝之间的关系再次步入危机，那特朗普总统有可能会与朝鲜的协商上做出一些极端的选择。也有可能通过强调开展的可能性来改变美国政局。总而言之，韩半岛的未来非常难以预测。由于针对韩国的军事演戏表示强烈的不满，并且对南北经济合作无果表示失望，南北关系再次处于僵持状态。此时的韩国同时减少战争可能性，并重启美朝协商的策略。

발표문 3

困局下的联接:
冷战时期台湾与韩国政治军事同盟的缔结

곤경 속의 접촉:
냉전시기 대만과 한국 정치군사 동맹의 체결

黄俊凌 (厦门大学台湾研究院历史所)
황쥔링 (샤먼대 대만연구원 역사연구소)

困局下的联接：
冷战时期台湾与韩国政治军事同盟的缔结

/

黄俊凌
(厦门大学台湾研究院历史所)

近代历史上，中韩两国都遭受日本的侵略，国民政府在抗日战争期间，曾经支持韩国的光复军在中国境内活动，从事抗日复国运动。抗战胜利后，国民党政府也给予了李承晚一定的政治援助。然而在冷战的大背景下，朝鲜半岛的局势首先发生了巨大的变化。1948年7月间，韩国国会通过宪法，李承晚当选为韩国首任总统，8月15日大韩民国正式成立。同年9月9日，北朝鲜在苏联支持下建立了“朝鲜民主主义人民共和国”，由金日成担任领导，朝鲜半岛处于分裂状态。与此同时，中国内部也因国共内战处于混乱状态，国民党军队节节败退，国民党当局已经是江河日下，败局已定。1949年1月2日，国民党政府承认大韩民国，并建立外交关系。1949年夏天，国民党总裁蒋介石，先后访问菲律宾与韩国，希望在亚太组建“亚洲反共联盟”。然而蒋介石除了与李承晚谈论组建“亚盟”的基本原则外，其余有关的军事、经济等问题，都没有触及。1949年12月，国民党当局撤退到台湾，从此海峡两岸隔绝，长期处于对峙状态。冷战期间，台湾当局与韩国的处境，有着极为相似的情况。一方面，中国以及朝鲜半岛，都处于分裂状态，中国内部有国共隔台湾海峡对峙，朝鲜半岛则是北朝鲜和韩国的分裂对立。另一方面，台湾当局和韩国都面临着极大的外部军事压力，以及肩负着对抗共产主义的政治军事“使命”。冷战期间，台湾当局企图“反攻大陆”，而韩国亦有武装对抗北朝鲜的需要。台湾当局和韩国之间，彼此有着迫切的战略合作需要。由于此方面的内容，中国大陆以往的研究不多。本文利用台湾“外交部”档案，就此问题做一探讨。

一、台湾与韩国政治同盟缔结的背景和过程

1950年1月，美国政府发表公开声明，对台湾的国民党当局采取不作为，等待大陆的情势稳定之后，再考虑如何与新中国建立关系。与此同时，美国国会否决了对李承晚的军事、经济援助方案。某种程度而言，美国政府已经放弃了对韩国李承晚政府以及台湾国民党当局的支持。在这种情况下，台湾当局和韩国李承晚政府，为了各自的政权稳定以及“反共”的政治目的，迫切需要加强密切的联系。1950年6月底，朝鲜战争爆发，一夕之间，美国的东亚政策发生改变，决定军事援助韩国政府，并且宣布台湾海峡中立化，下令美国第七舰队协防台湾海峡，帮助国民党当局对抗中共的军事压力。由于美国的介入，朝鲜战争期间，韩国和台湾所面临的存亡危机，得到了极大缓解。但如果仅仅是为了个体的生存，显然对韩国政府或国民党当局来说，都是不够的。实现南北韩的统一或者“反攻大陆”成功，才是韩国与台湾最终极的政治目标。在这样的战略需求，韩国与台湾就有形成政治结盟的客观条件与主管需要。

朝鲜爆发后，1950年8月中旬，国民党当局“外交部长”叶公超访问韩国，与李承晚进行了三次会晤。会晤期间，李承晚曾问叶公超，对台湾和韩国“有何建议”，叶公超认为台湾与韩国之间“虽无条约”，但“已进入盟友之状态，关系堪为友善”，但考虑韩国有大量华侨，希望能够签订“一普遍性之友好条约”。韩国代理外长曹正焕表示，有待美韩友好条约签署后，即可仿照该条约与台湾签订友好条约[1]。对此，国民党当局只能耐心等待美国与韩国相关条约的签订结果。1951年2月8日，国民党当局“外交部”给驻韩“大使馆”发去电报，表示“现韩美条约既已签订，韩方对我议约事态度为何，希相机探询具报”[2]。对“外交部”的要求，国民党当局驻韩“大使馆”进行了详细的调查后，于1951年12月30日，就台湾与韩国签订友好条约的事情，发回电报，认为目前的状况为“中韩关系极友好，反共抗俄目标相同，且旅居南韩之华侨达一万七千余人”，但鉴于华侨的权益亟待保护，“我方根本对策似为与韩国政府缔结友好通商条约”，缔结友好通商条约的目的在于“象征东亚两积极反攻国家之密切合作”、“促进两国之经济关系，除发展中韩贸易外，关于两国商人之出境、置产合法之保障、最惠国待遇等基本事项”等[3]。当然，对于驻韩“大使馆”对缔约重要性的阐述，国民党当局“外交部”心知肚明，于1952年1月4日指示驻韩“大使馆”，“此时与韩订约，政治意味居多，宜先从商订友好条约着手，以其事简而易行也”，至于通商条约，“仅订贸易协定，似为已足”[4]。显然，国民党当局认为与韩国的订约，以政治意味浓厚的友好条约为主，通商条约的话，以简单的贸易协定即可应付。为此，1952年1月下旬，国民党当局驻韩“大使馆”派参事吴世英前往拜访韩国外长，再度表达订立条约的重要性，尤其强调“共同反共立场订立友好条约日后或可扩展为东亚及太平洋所有反共抗俄国家成立区域协定之张本”[5]。韩国外长对此表示同意，但也以战时安全为理由，对华侨入韩国境内采取闭门政策。同年2月17日，国民党当局“外交部”向驻韩“大使馆”发去电文，要求“大使馆”应搜集并研究韩国宪法及其有关法律规章，将研究意见与搜集材料报“外交部”，并参考国民党当局与泰国和菲律宾签订的条约，先与韩国订立友好条约而非通商条约。1952年3月2日，国民党当局“外交部”条约司和亚东司提出，趁李承晚再度当选韩国总统之际，推动台湾韩国友好条约的签订，不过李承晚以及韩国外长均表示“关系已极友好，殊无在形式上再行订约之必要”。国民党当局“外交部”“鉴于韩政府态度既不积极，订约事惟有暂时搁置，至适当时机再行提出”。实际上，国民党当局也明白跟韩国关系确实已经相当不错，“目前订立友好条约，政治之意义殆有甚于实际之需要”，所以虽然国民党当局希望此事能够成功，“但似亦不必过于积极”[6]，建议让驻韩“大使馆”等韩方的答覆后再说。当然事情的进展并不顺利，1952年4月3日，国民党当局“外交部”给驻韩使馆发去电文，认为友好条约涉及华侨问题，韩国方面显得十分谨慎，主张还是大局着眼，也不要一味强调签约，被韩国所轻视[7]。4月21日，驻韩

1)《密》，《中韩友好条约（一）》，“外交部档案”，编号11-50-02-01-032。

2)《中华民国驻韩国大使馆电第681号》，《中韩友好条约（一）》，“外交部档案”，编号11-50-02-01-032。

3)《釜山大使馆四十年十二月三十日第二十五号来电抄件》，《中韩（韩国）友好条约》，“外交部档案”，编号600.12/0050。

4)《外交部致驻韩大使馆四十一年元月四日第三零二号电抄件》，《中韩（韩国）友好条约》，“外交部档案”，编号600.12/0050。

5)《驻韩大使馆四十一年元月廿一日第二十四号来电代电抄件》，《中韩（韩国）友好条约》，“外交部档案”，编号600.12/0050。

6)《条约司薛毓麒、亚东司汪孝熙签呈》，《中韩（韩国）友好条约》，“外交部档案”，编号600.12/0050。

7)《据函韩国最近情形复请察照办理由》，《商订中韩友好条约》，“外交部档案”，编号012.6/0002。

参事吴世英给“外交部”次长发去电文，分析了朝鲜战争爆发以来韩国的政治经济情况，认为韩国因现实关系不愿意与台湾过于接近[8]。5月3日，“外交部”给吴世英发去函件，认为韩国对于“商订中韩友好条约一节”，“态度既不甚积极”，“现考虑应否予以缓办”[9]。此后，国民党当局搁置了与韩国签订友好协议的相关谈判，当然这与当时朝鲜战争邻近结束，以及东亚局势的新变化有关系，尤其台湾与韩国之间有关“反共”军事同盟的筹组，成为接下来的重点。

二、台湾与韩国“ 反共” 军事同盟的筹组及其协商

1953年7月27日，《朝鲜停战协定》签订后，朝韩处于分裂状态。国民党当局期待的第三次世界大战以及乘机“反攻大陆”的梦想也没能实现。另一方面，中国人民志愿军依旧在朝鲜驻军直至1958年才最终全部撤离完毕。在这种情况下，1953年6月11日，韩国国会通过议案，建立台湾韩国攻守联盟。国民党当局获悉后，“外交部”参照北大西洋公约之联防条款，草拟太平洋互助公约草案，由驻日“大使”于同年10月下旬赴韩国作初步商议，建议签订一项太平洋自由公约，“并使该约可由其他太平洋国家随后加入”，但李承晚表示“此项公约在目前不能产生实际作用”。11月下旬，李承晚访问台湾，并于11月28日与蒋介石发表联合声明，呼吁“组织联合反共阵线”。此后，国民党当局“外交部长”叶公超与韩国外长朴荣泰商谈时，韩国方面表示“反共阵线”的组织，仅仅台湾和韩国是不够的，最好菲律宾、泰国能共同参加倡导[10]。然而1954年2月中旬，菲律宾公开声明台湾韩国提倡的太平洋同盟如是类似大西洋公约性质的军事同盟，则菲律宾参加的可能性甚微，如“系限于交换情报或经济合作等范围之组织”，那菲律宾考虑参加商谈组建。此后，泰国也向国民党当局表态，泰国地处东南亚，虽然反共，但“对于参加亚洲较远地区之活动，自有困难”，也明确表示拒绝。

8)《庆育次长钧鉴前托周科长宏藩带呈寸笺谅达钧鉴再就韩国近情密呈如左》，《商订中韩友好条约》，“外交部档案”，编号012.6/0002。

9)《据函韩国最近情形复请察照办理由》，《商订中韩友好条约》，“外交部档案”，编号012.6/0002。

10)《关于东亚区域安全组织之说贴》，《中韩越同盟：关于东亚国家反共会议文件》，“外交部档案”，编号012/0002。

这样一来，国民党当局虽然与韩国虽然都有组建东亚“反共”政治军事联盟的需要，但周边国家地区的态度却是观望和退却。另一方面，国民党当局和韩国方面在政治军事联盟的组建，也有不少不同意见。最主要的分歧之一，就是是否将日本融入这个“反共”区域联盟中。国民党当局认为“欲在远东成立一广泛而坚强之反共组织，必须包括日本在内”[11]。但韩国方面则坚决反对，1954年2月10日，韩国总理白斗镇声明：“欲于太平地区组织反共同盟，如非该地区之反共国家先行集会讨论，无法说明其具体性质；至于日本之参加问题，必须先检讨其反共性质。现日本仍未视共党为非法，在日本反共态度未趋明朗以前，韩国反对日本参加该同盟”[12]。显然，国民党当局和韩国在是否将日本融入东亚反共联盟的问题上产生分歧。此后，国民党当局在不同场合仍然强调了日本在东亚反共联盟中的重要性。1955年5月10日，国民党当局“外交部长”叶公超会晤韩国在台湾的“大使”金弘一，叶公超表示因为“反共立场一致”，国民党当局赞成台湾韩国之间“军事上需要密切合作”；同时叶公超也表示中国“身受日本侵略之苦”，但日本与美国签订相互防御援助协定，且没有保有武力，“亦未承诺对外派兵”，所以请韩国方面不必顾虑[13]。

当然，国民党当局和韩国政府在商讨组建东亚反共联盟的时候，也谈及了是否军事相互援助的问题。1956年11月26日，韩国驻台湾“大使”金弘一写信给叶公超，表示韩国方面在军事方面愿意配合台湾“反攻大陆”，主要内容包括：“韩国现在设法取销停战协定以便取得行动自由”，希望国民党当局“在大陆蹶起抗暴运动以便造成援救同盟之大胆名分，进兵大陆，此时韩国当不顾一切向北进攻，协力消灭共党”，同时承诺韩国总统李承晚1953年访问台湾与蒋介石达成“对共党军事行动协同一致之言约永远有效”，此外双方“应致力设法使美国在军事行动时之后方支援并可促使美国不得已而援助之局面”14)。对于金弘一的信件，蒋介石于11月27日接见了金弘一，并就台湾韩国的军事合作问题，发表了几点意见：首先就是受朝鲜停战

11)《关于东亚区域安全组织之说贴》，《中韩越同盟：关于东亚国家反共会议文件》，“外交部档案”，编号012/0002。

12)《关于东亚区域安全组织之说贴》，《中韩越同盟：关于东亚国家反共会议文件》，“外交部档案”，编号012/0002。

13)《外交部叶部长公超会晤韩国金大使弘一谈话纪录》，《中韩关系》，“外交部档案”，编号012/0003。

14)《抄金大使弘一发叶部长函》，《中韩关系》，“外交部档案”，编号012/0003。

协定的限制，“惟在停战协定未能废止前，韩国对北韩军事行动之自由，仍将遭受限制”；其次，国民党当局“所处置地理环境与韩国不同，反攻大陆首须跨海两栖作战，势需美国海空军及后勤之支援，故美方对于此项行动之谅解，似不能不预另顾及”。因此，蒋介石认为国民党军队要与韩国合作，“采取联合军事行动之时机，目前是否成熟，似尚有研讨之余地”，需要今后进一步协商[15]。当然，国民党当局与韩国进行联合军事行动意愿，也向美国方面咨询了意见。1956年12月5日，国民党当局“外交部”部长沈昌焕约美国驻台湾“大使”蓝钦进行会谈。沈昌焕向蓝钦表示，如果中国大陆发生“暴乱”，国民党军队发动“反攻”时，李承晚“保证全力支持，不顾停战协定，对北韩采取平行攻势”，而国民党当局“愿与南韩有更密切之军事合作，或缔结军事同盟或协定”，则李承晚“甚愿考虑此项建议”。蓝钦则指出国民党当局对此军事联盟看法，即两者“对美国均受条约或协定义务之拘束，在道义上自应实践对友邦之诺言，若考虑缔盟，应充分告知美国并获得其谅解”是非常正确的看法[16]，显然美国对此保持很强的掌控力度。

总之，冷战期间，台湾与韩国在军事合作以及组建军事同盟方面有相互契合的战略需求，但实际上能否成功，主要还是取决于美国。

三、国民党当局与韩国友好协定的最终签订

就在国民党当局和韩国洽商军事同盟时期，原本友好条约的签订也提上了日程。1956年10月23日，国民党当局驻韩国“大使馆”发给“外交部”电文，提出“美韩友好通商条约差不多完成”，建议可以考虑签订与韩国的友好条约了[17]。1957年2月20日，国民党当局驻韩国“大使”王东原与韩国外长曹正焕讨论签署友好条约问题。由于韩国方面要求先订立贸易协定，国民党当局也给予同意。1957年4月30日，国民党当局“外交部”给驻韩“大使馆”发去电文，表明同意先签署与韩国的贸易协定，具体协定内容参照之前与泰国、越南签署的贸易协定[18]。1957年5月，国民党当局提出友好条约的草案，但1957年7月，韩国外长曹正焕希望友好条约还应该包括通商和航海条约，此后还提出友好文化条约等内容，国民党当局一度感觉韩国方面对友好条约的签署有所推脱，态度不是很积极，后来发觉可能问题的焦点集中华侨待遇问题上面，即友好条约一旦给予华侨保障，将使华侨在韩国的经济社会实力如虎添翼[19]。此后，国民党当局与韩国政府就友好条约的草案进行长期讨论，终于于1964年10月完成全部谈判，并签署相关条约，完成台湾与韩国的政治友好关系的法律化。

四、结语

冷战时期，因为“反共”的战略需要，国民党当局与韩国有着合作的迫切需要，这种需要是的双方不断调整与对方关系，而且这关系相当的紧密，体现在双方友好政治关系的确定，军事同盟尝试性缔结，以及共同呼吁组建东亚地区的“反共”同盟。不过，受限于美国对于东亚局势的控制，台湾与韩国的战略关系只能被控制在一定的范围，尤其不能破坏美国在东亚的冷战战略。当然，国民党当局与韩国政府之间也存在一定的政治分歧，尤其对待是否将日本融入东亚“反共”阵营之中，双方的意见不同，而且双方在签订友好条约时，也在不少方面有着认知的差距，也是在不同的调试和妥协中，才最终达成。

15)《总统与金弘一大使谈话稿》，《中韩关系》，“外交部档案”，编号012/0003。

16)《外交部沈代部长昌焕约见美国蓝钦大使谈话简要纪录》，《中韩关系》，“外交部档案”，编号012/0003。

17)《外交部收电机字第6070号》，《中韩关系》，“外交部档案”，编号012/0003。

18)《关于商订中韩友好条约事，检发我方所拟约稿电希知照洽办具报由》，《中韩友好条约（一）》，“外交部档案”，编号11-50-02-01-032。

19)《韩使（53）字第1347号》，《中韩（韩国）友好条约》，“外交部档案”，编号600.12/0051。

곤경 속의 접촉:
냉전시기 대만과 한국 정치군사 동맹의 체결

/

황쥔링 (샤먼대학 대만연구원 역사연구소)

근대 역사상 중한 양국은 모두 일본의 침략을 받았다. 국민정부는 항일전쟁기간에 한국의 광복군이 중국 내에서 활동하며 항일독립운동을 하는 것을 지지하였다. 항전 승리 이후, 국민당정부 또한 이승만에게 일정한 정치적 원조를 하였다. 그러나 냉전의 시대적 배경 아래 한반도의 형세에는 거대한 변화가 일어났다. 1948년 7월, 한국의 국회는 헌법을 통과시켰고, 이승만이 초대 대통령으로 당선되었으며, 8월 15일 대한민국이 정식 성립되었다. 같은 해 9월 9일, 북한은 소련의 지지 아래 "조선 민주주의 인민공화국"을 건립하고, 김일성이 지도자가 되었다. 이에 한반도는 분열 상태에 놓였다. 이와 동시에 중국 내부도 국공내전(國共內戰)으로 혼란한 상태에 있었다. 국민당 군대는 연이어 패퇴하였고, 국민당 당국은 형세가 나날이 기울어져 이미 패색이 짙었다. 1949년 1월 2일, 국민당정부는 대한민국을 승인하고 한국과 외교관계를 수립했다. 1949년 여름, 국민당 총재 장제스(蔣介石)는 필리핀과 한국을 연이어 방문하고 아시아 태평양에 "아시아 반공연맹"을 구축하기를 희망했다. 그러나 장제스는 이승만과 "아시아 반공연맹" 건설의 기본 원칙에 대해 확인한 것 외에, 기타 군사, 경제 등 관련 문제에 대해서는 언급하지 않았다. 1949년 12월, 국민당 당국은 대만으로 퇴각하였고, 이 때부터 해협 양안은 단절되어 장기간 대치 상태에 놓이게 되었다. 냉전 기간 동안, 대만 당국과 한국의 처지는 매우 비슷한 상황이었다. 중국 및 한반도는 모두 분열 상태로, 중국 내부는 국민당과 공산당이 대만해협을 사이에 두고 대치하고 있었고, 한반도는 북한과 남한이 분열, 대립하였다. 다른 한편으로, 대만 당국과 한국 모두 외부로부터의 막대한 군사적 압력에 직면하였고, 동시에 반공의 정치적 군사적 "사명"을 짊어지고 있었다. 냉전시기 대만 당국은 "대륙 반격"을 시도하려 했고, 한국 또한 북한에 무력으로 대항할 필요성을 가지고 있었다. 대만 당국과 한국 사이에는 서로 절박한 전략적 협력의 필요가 있었다. 이러한 측면에 대해, 지금까지 중국 대륙에서의 연구는 많지 않다. 본고는 대만 외교부의 자료를 이용하여 이 문제를 검토해 보고자 한다.

1. 대만과 한국의 정치동맹 체결의 배경과 과정

1950년 1월, 미국정부는 공개 성명을 발표하여, 대만의 국민당 당국에 개입하는 행위를 하지 않겠다는 입장을 표명하고, 대륙의 정세가 안정된 후 신중국과의 관계를 어떻게 수립할지 다시 고려하겠다고 했다. 이와 동시에 미국 국회는 이승만에 대한 군사, 경제적 원조 방안을 부결했다. 어느 정도에 있어 미국정부는 한국의 이승만정부와 대만의 국민당 당국에 대한 지지를 포기 하였다. 이러한 상황에서 대만 당국과 한국의 이승만정부는 각각의 정권 안정 및 "반공"의 정치적 목적을 위해 서로 밀접하게 연대를 강화할 절박한 필요가 있었다. 1950년 6월 말, 한국전쟁이 발발하여, 하루아침에 미국의 동아시아정책에 변화가 일어났다. 미국은 한국정부에 군사적 원조를 결정하고, 아울러 대만해협 중립화를 선포하며 미국 제7함대에게 대만해협 방어에 협조하고 국민당 당국이 중공의 군사적 압박에 대항하는 것을 도우라 명령하였다. 미국의 개입으로 한국전쟁 기간에 한국과 대만이 직면한 존망의 위기는 크게 완화되었다. 그러나 단지 각자의 생존을 위해서라고 한다면, 한국정부나 국민당 당국의 입장을 말하기에는 충분치 않다. 남북한의 통일, 혹은 "대륙 반격"의 성공을 실현하는 것만이 한국과 대만의 궁극적 정치적 목표였다. 이러한 전략적 필요에서 한국과 대만은 정치적 동맹을 맺어야 할 객관적 조건과 주관적 필요를 가지고 있었다.

한국전쟁 발발 후, 1950년 8월 중순, 국민당 당국 외교부장 예궁차오(叶公超)는 한국을 방문하여 이승만과 세 차례 회담을 진행했다. 회담에서 이승만은 대만과 한국에 대해 "어떤 건의할 사항이 있는가" 물은 적이 있는데, 예궁차오는 대만과 한국 간에 "비록 조약은 없으나" "이미 맹우가 된 상황이고 관계는 충분히 우호적이라 할 수 있다." 그러나 한국에 많은 화교가 있다는 점을 고려했을 때 "일반적인 우호조약"을 체결할 수 있기를 희망한다고 했다. 한국의 외무장관 대리 조정환은 한미 우호조약 체결 후 그 조

약에 준하여 대만과 우호조약을 체결할 수 있다고 했다[1]. 이에 대해 국민당 당국은 한미 간 조약 체결 결과를 인내심을 가지고 기다릴 수밖에 없었다. 1951년 2월 8일, 국민당 당국 외교부는 주한 대사관에 전문을 보내, "현재 한미 조약이 이미 체결되었으니, 우리의 약정에 대한 한국측 입장은 어떠한지 알아보고 보고하라"[2]하였다. 외교부의 요구에 대해 국민당 당국 주한 대사관은 세밀한 조사를 진행한 후, 1951년 12월 30일 대만과 한국의 우호조약 사안에 대해 회신하였는데, 당시 상황에 대한 인식은 이러하다. "한국과의 관계가 매우 우호적이고, 반중공, 반소련의 공동의 목표가 있으며, 남한에 있는 화교는 17000여 명에 이른다."그런데 화교의 권익 보호가 시급하다는 점에 비추어 본다면,"우리측의 근본 대책은 한국정부와 우호통상조약을 체결하는 것이 아닐까 한다."우호통상조약 체결의 목적은 "동아시아에서 적극적인 반공으로 상징성을 지닌 두 국가 간의 긴밀한 협력"과 "양국 간 경제관계의 촉진"에 있는데, "양국의 무역 발전뿐 아니라, 양국 상인의 출입국, 자산의 합법적 보장, 최혜국 대우 등 기본사항"을 포함한다고 하였다.[3] 물론, 주한 대사관에서 밝힌 조약 체결의 중요성에 대해 국민당 당국도 이미 분명히 알고 있었다. 1952년 1월 4일, 국민당 당국은 주한 대사관에 지시하여, "현재 한국과 조약을 체결하는 것은 정치적인 의미가 크므로, 우선은 통상에서 우호조약을 체결하여 일이 순조롭게 진행될 수 있도록 하라"고 하며, 통상조약은 "무역협정을 맺는 것만으로도 이미 충분하다"[4]고 하였다. 이렇게 국민당 당국은 한국과의 조약 체결에서 정치적 의미가 큰 우호조약을 위주로 하고 통상조약은 간단한 무역협정 정도면 괜찮다고 생각했다. 이를 위해, 1952년 1월 하순, 국민당 당국은 참사 우스잉(吳世英)을 파견해 외무장관을 예방하도록 하여 조약체결의 중요성을 재차 전달하였는데, 특히 "공동으로 반공의 입장에서 우호조약을 체결하는 하고, 이후 동아시아 및 태평양의 모든 반중공, 반소련 국가로 확장해 간다면 이는 지역 협정을 이루는

1) 《밀(密)》, 《중한우호조약(中韓友好條約)（一）》, "외교부 문건", 번호11-50-02-01-032.

2) 《중화민국 한국주재 대사관 전문 제681호(中華民國駐韓國大使館電第681号)》, 《중한우호조약(中韓友好條約)（一）》, "외교부 문건", 번호11-50-02-01-032.

3) 《부산대사관 40년 12월 30일 제25호 수신 전문 초록(釜山大使館四十年十二月三十日第二十五号來電抄件)》, 《중한우호조약(中韓友好條約)》, "외교부문건", 번호600.12/0050.

4) 《외교부 발신 한국주재 대사관 전문 41년 1월 4일 제302호 초록(外交部致駐韓大使館四十一年元月四日第三零二号電抄件)》, 《중한우호조약(中韓友好條約)》, "외교부문건", 번호600.12/0050.

한 방안이 될 수 있다"[5]고 강조하였다. 한국의 외무장관은 이에 대해 동의하였으나, 전시 중 안전을 이유로 화교의 한국 입경을 불허하는 방침을 취했다. 같은 해 2월 17일, 국민당 당국 외교부는 주한 대사관에 전문을 보내, 한국의 헌법 및 관련 법규를 수집 연구하고, 그에 대한 의견과 수집한 자료를 외교부에 보고하라 하였다. 아울러 국민당 당국이 태국, 필리핀과 체결한 조약을 참고하여 한국과 우선은 통상조약이 아닌 우호조약을 체결해야 한다고 했다. 1952년 3월 2일 국민당 당국 외교부의 조약 담당관과 동아시아 담당관은 이승만이 대통령에 재 당선 된 때를 놓치지 말고 한국과 우호조약 체결을 추진해야 한다는 의견을 제기했다. 그러나 이승만과 한국 외무장관은 "관계가 이미 매우 우호적이므로, 형식적인 조약을 다시 체결할 필요는 없다"는 입장이었다. 국민당 당국 외교부는 "한국정부의 태도가 적극적이지 않은 것을 보고 조약 체결의 일은 잠시 미뤄 두고 적당한 시기를 기다려 다시 제출하기로 했다." 사실상, 국민당 당국 또한 한국과의 관계가 이미 상당히 괜찮고, "현재 우호조약을 체결하는 것은 정치적 의미가 실제적 필요보다 크다"는 것을 잘 알고 있었다. 그러므로 비록 일이 성사되기를 희망하였지만 그렇다고 "지나치게 적극적으로 할 필요는 없다"[6]는 입장이었다. 국민당 당국은 주한 대사관에 한국측의 답변을 기다린 후 다시 논의하라 했다. 물론 일의 진전은 순조롭지 않았다. 1952년 4월 3일, 국민당 당국 외교부는 주한 대사관에 전문을 보내, 우호조약은 화교 문제와 연관이 되어 한국측이 매우 신중한 태도를 보이는 것 같다. 주장을 펼치되, 전체적인 정세를 고려해야 하고, 일방적으로 조약체결을 강조하다 한국에 무시를 당하지 않도록 해야 한다고 하였다[7] 4월 21일, 참사 우스잉은 외교부 차관에게 전문을 보내, 한국전쟁 발발 이후의 한국의 정치, 경제적 상황을 분석하였는데, 그가 생각하기에 한국은 현실적 관계 때문에 대만과 지나치게 가까워지는 것을 원하지 않는 것으로 보인다 하였다.[8] 5월 3일 외교부는 우스잉에 서신을 보내, "한국이 우호조약을 상의하

5) 《주한 대사관 41년 1월 21일 제24호 전문 초록(駐韓大使館四十一年元月▩一日第二十四号來電代電抄件)》, 《중한우호조약(中韓友好條約)》, "외교부문건", 번호600.12/0050.

6) 《조약사 쉐위치, 아동사 왕샤오시 상신서(條約司薛毓麒,亞東司汪孝熙簽呈)》, 《중한우호조약(中韓友好條約)》, "외교부문건", 번호600.12/0050.

7) 《한국의 최근 정황을 면밀히 살펴 처리해야 하는 이유(据函韓國最近情形▩請察照辦理由)》, 《중한우호조약상의(商訂中韓友好條約)》, "외교부문건", 번호 012.6/0002.

8) 《慶育次長鈞鑒前托周科長宏藩帶呈寸箋諒達鈞鑒再就韓國近情密呈如左》, 《 중한우호조약상의(商訂中韓友好條約) 》, "외교부문건", 번호 012.6/0002.

는 것에 대해" "태도가 그다지 적극적이지 않은 이상" "일을 늦추어야 하는 것은 아닌지 고려해야 한다"[9]고 했다. 그 후 국민당 당국은 한국과의 우호조약 체결과 관련한 논의를 보류하였는데, 물론 이는 당시 한국전쟁이 거의 끝나가고, 동아시아 정세에 새로운 변화가 일어나게 된 상황과 관계가 있다. 특히 대만과 한국에게는 반공과 관련한 군사동맹을 결성하는 문제가 중점 사안으로 대두되었다.

2. 대만과 한국의‘ 반공" 군사동맹 계획 및 그 협의

1953년 7월 27일 〈정전협정〉 체결 후, 한반도는 분열 상황에 놓였다. 국민당 당국이 기대한 제3차 세계대전 및 그 기회를 노린 "대륙 반격"의 꿈도 실현되지 못했다. 다른 한편, 중국인민 지원군은 그대로 북한에 주둔하여 1958년에야 최종적으로 완전 철수하였다. 이러한 상황에서 1953년 6월 11일, 한국 국회는 안건을 통과시켜 대만 한국 공수(攻守) 연맹을 수립하였다. 국민당 당국은 소식을 듣고, 외교부에서 북대서양조약의 공동방위 조항을 참조하여 태평양 상호원조 조약의 초안을 기초하였다. 그리고 주일본 대사는 같은 해 10월 하순, 한국에 가서 제안하기를, 태평양 자유 조약을 체결 하고, "아울러 조약에 기타 태평양 국가가 차후에 가입할 수 있도록 하자는"의견을 내고, 그에 대한 초보적인 논의를 진행하였다. 그러나 이승만은 "이 조약은 현재 실질적인 효과를 낼 수 없다"는 의견을 표하였다. 11월 하순, 이승만은 대만을 방문하였고, 11월 28일에 장제스와 연합 성명을 발표하여, "연합 반공전선 구축"을 촉구하였다. 그 후, 국민당 당국 외교부장 예궁차오와 한국 외무장관 박영태가 회담할 때, 한국측은 "반공전선"을 구축하는 데 있어 단지 대만과 한국만으로는 불충분 하니 필리핀, 태국이 동참하여 함께 창도하는 것이 좋겠다는 의견을 표하였다.[10] 그러나 1954년 2월 중순, 필리핀은 공개 성명을 내어 대만과 한국이 제창하고 있는 태평양 동맹은 북대서양조약의 성질과 비슷한 군사동맹으로 필리핀이 참가할 가능성은 극히 적다고 하였다. 만약 정보교환이나 경제협력 등의 범위에 한한다면 필리핀은 동맹 구축 논의에 참가하는 것을 고려해 볼 수 있다고 하였다. 그 후, 태국 또한 국민당 당국에게 입장을 표하여, 태국은 동남아에 위치하고 있어 비록 반공을 지지하나 "아시아와 비교적 먼 지역의 활동에 참가하는 것은 자체적인 어려움이 있다"고 하며 역시 거절의 의사를 명확히 했다.

국민당 당국은 한국과 동아시아 반공 정치군사연맹을 구축할 필요가 있었으나, 주변 국가들의 경우는 관망하거나 물러나는 태도를 취했다. 다른 한편, 정치군사연맹의 구축에 있어 국민당 당국과 한국측 사이에도 적지 않은 이견이 있었다. 가장 주요하게 이견을 보이는 지점 가운데 하나는 일본을 이 연맹에 가입하도록 하는지의 여부였다. 국민당 당국은 "극동 지역에 광범위하고도 굳건한 반공조직을 수립하기 위해서는 일본을 반드시 포함시켜야 한다"[11]고 생각했다. 그러나 한국 측은 단호하게 반대했다. 1954년 2월 10일, 한국 총리 백두진은 성명을 내어, "태평양지역 반공연맹의 구축에 이 지역의 반공 국가들이 먼저 결집하여 논의하지 않는다면 구체적인 성격을 설명할 수 없다. 일본의 참가 문제는 반드시 일본의 반공의 성격을 먼저 검토해야 한다. 현재 일본은 여전히 공산당을 불법으로 보지 않고 있다. 일본이 반공의 태도를 명확히 하기 이전에는, 한국은 일본이 이 동맹에 참가하는 것을 반대한다"[12]고 하였다. 이렇게 일본을 동아시아 반공연맹에 가입하도록 할 것인가의 문제에서 국민당 당국과 한국은 분명한 차이를 보였다. 그 후, 국민당 당국은 다른 자리에서는 동아시아 반공 연맹에서 일본이 지니는 중요성을 여전히 강조하였다. 1955년 5월 10일, 국민당 당국 외교부장 예궁차오는 주대만 한국대사 김홍일과의 회견에서 "반공의 입장이 일치"하기 때문에 국민당 당국은 한국과 "군사적으로 긴밀한 협력이 필요하다"는 데 찬성한다고 하였다. 동시에 예궁차오는 중국도 "일본 침략으로 고통을 겪었는데", 일본과 미국이 상호 방어 원조 협정을 체결하여 무력 무장을 하지 않고 있고, "또 대외 파병을 허용하지 않으므로", 한국측도 염려할 필요가 없다고 하였다.[13]

9) 《 한국의 최근 정황을 면밀히 살펴 처리해야 하는 이유 据函韓國最近情形▩請察照辦理由》, 《 중한우호조약상의(商訂中韓友好條約) 》, "외교부문건", 번호 012.6/0002.

10) 《동아시아 지역 안전조직에 관한 설명關于東亞區域安全組織之說貼》, 《중국 한국 베트남 동맹: 동아시아 국가 반공회의에 관한 문건 韓越同盟：關于東亞國家反共會議文件》, "외교부문건", 번호 012/0002.

11) 《동아시아 지역 안전 조직에 관한 설명關于東亞區域安全組織之說貼》, 《중국 한국 베트남 동맹: 동아시아국가 반공회의에 관한 문건中韓越同盟：關于東亞國家反共會議文件》, "외교부문건", 번호 012/0002.

12) 《關于東亞區域安全組織之說貼》, 《中韓越同盟：關于東亞國家反共會議文件》, "외교부문건", 번호 012/0002.

13) 《외교부장관 예궁차오와 한국 대사 김홍일 회견 담화 기록 外交部叶部長公超會晤韓國金大使弘一談話紀录》, 《중한관계(中韓關系)》, "외교부문건", 번호 012/0003.

물론 국민당 당국과 한국정부가 동아시아 반공연맹 구축을 논의할 때 군사 상호원조 문제도 논하였다. 1956년 11월 26일, 주대만 한국대사 김홍일은 예궁차오에게 서신을 보내 한국측은 군사적 측면에서 대만의 "대륙 반격"에 협조할 의향이 있다고 밝혔다. 그 주요 내용은 다음과 같다. "한국은 현재 정전협정을 취소하여 행동의 자유를 얻기 용이하도록 방법을 강구하고 있는데", 바라건대 국민당 당국이 "대륙에서 폭력 항거 운동을 일으켜, 동맹을 구한다는 명분을 세울 수 있도록 한 다음, 대륙으로 진격한다면, 이 때 한국은 조금도 주저하지 않고 북을 향해 진격하여 공산당 소멸에 힘을 합할 것이다."동시에 이는 한국 대통령 이승만이 1953년 대만을 방문하여 장제스와 "공산당에 대한 군사행동에 하나가 되어 협력한다는 언약은 영원히 유효하다"한 것에 응하는 것이다. 그 외 "군사행동을 할 때 미국이 후방에서 지원하도록 하는 방법을 강구해야 하고, 미국에 촉구하여 원조하지 않을 수 없는 국면을 만들어야 한다" [14]고 하였다. 김홍일의 서신을 보고, 장제스는 11월 27일 김홍일을 접견하고 대만 한국의 군사협력 문제에 관한 몇 가지 의견을 내었다. 우선은 한국은 정전협정의 제한을 받으므로, "정전협정이 폐기되기 전에는 북한에 대한 군사행동의 자유는 여전히 제한 받을 것이다."다음으로, 국민당 당국이 처한 지리적 환경은 한국과 다르다. 대륙에 대한 반격은 바다를 건너 양측에서 싸워야 한다. 형세상 미국의 해군, 공군 및 후방의 지원이 필요하므로 미국측에 사전에 이에 대해 양해를 구하는 문제를 고려하지 않을 수 없다." 그러므로 장제스는 국민당 군대는 한국과 협력해야 하는데, "연합하여 군사행동을 취하는 것이 현재 시기적으로 성숙되었는지 여부는 아직 논의할 여지가 있는 것 같다"라고 하며 이후 진일보한 협상이 필요하다고 했다.[15] 물론 국민당 당국과 한국이 연합하여 군사행동을 하고자 하는 뜻을 미국측에도 자문을 구하였다. 1956년 12월 5일, 국민당 당국 외교부 부장 선창환(沈昌煥)은 주대만 미국대사 랜킨(Karl L. Rankin)과 회담을 가졌다. 선창환은 랜킨에게 만약 중국대륙에 폭동이 일어나 국민당 군대가 반격을 하면, 이승만은 "전력 지지를 보장하고 정전협정에 관계없이 북한에 동급의 공세를 취할 것이다." 국민당 당국은 "남한과 긴밀한 군사협력을 이루길 바라며 군사동맹이나 협정을 체결할 수도 있다."

14) 《예궁차오에 보낸 김홍일 대사 서신 초록抄金大使弘一發叶部長函》, 《중한관계中韓關系》, "외교부문건", 번호 012/0003.

15) 《총통과 김홍일 대사 담화 원고總統与金弘一大使談話稿》, 《중한관계中韓關系》, "외교부문건", 번호 012/0003.

이승만은 "이 제안을 기꺼이 고려할 것이다"하였다. 국민당 당국의 군사연맹에 대한 랜킨의 견해는 다음과 같았다. 대만과 한국, 양측 모두 "미국과의 조약, 협정을 이행할 의무에 구속을 받고 있으니, 도의상 우방과의 약속은 지켜야 한다. 앞에서 '만약 동맹 체결을 고려하고 있다면 사전에 미국에 알려서 충분한 양해를 구해야 한다'고 한 것은" 매우 정확한 판단이다.[16] 이상에서 보듯, 군사연맹에 대한 미국의 통제는 매우 강력했다.

요컨대, 냉전시기 대만과 한국은 군사협력 및 군사동맹의 구축에서 서로 맞아떨어지는 전략적 필요가 있었다. 그러나 사실상 그 성공의 여부는 여전히 미국에 의해 결정되었다.

3. 국민당 당국과 한국의 우호협정 최종 체결

국민당 당국과 한국이 군사동맹을 협의하던 시기에, 원래의 우호조약 체결도 일정에 올랐다. 1956년 10월 23일, 주한국 대사관은 국민당 당국 외교부에 전문을 보내 "미국과 한국의 우호통상조약이 거의 완성 단계"에 있으니, 한국과의 우호조약 체결을 고려해 볼 수 있다고 건의했다.[17] 1957년 2월 20일 주한국 대사 왕둥위안(王東原)과 한국 외무부장관 조정환은 조약체결 문제를 논의했다. 한국측에서 무역협정 우선 체결을 요구하여 국민당 당국도 이에 동의했다. 1957년 4월 30일, 국민당 당국 외교부는 주한국 대사관에 한국과의 무역협정 우선 체결을 동의하며, 구체적 협정 내용은 이전에 체결한 태국, 베트남과의 무역협정을 참조하라는 전문을 보내왔다.[18] 1957년 5월 국민당 당국은 우호조약의 초안을 제시했는데, 1957년 7월 한국 외무부장관 조정환은 우호조약에 통상과 항해 조약을 포함할 것을 희망하였고, 그 후 다시 우호문화조약 등의 내용을 제시하였다. 국민당 당국은 한때 한국측이 우호조약 체결을 회피하려 하는지 태도가 그다지 적극적이지 않다는 느낌을 받았는데, 나중에 문제의 초점은 화교에 대한 대우 문제

16) 《외교부장관 대리 선창환과 미국대사 랜킨 담화 요록 外交部沈代部長昌煥約見美國藍欽大使談話簡要紀录》, 《中韓關系》, "외교부문건", 번호 012/0003.

17) 《외교부 수신 전문 제6070호 外交部收電机字第6070号》, 《中韓關系》, "외교부문건", 번호 012/0003.

18) 《중한우호조약 협의에 관한 우리측 초안 송고 및 처리 보고 關于商訂中韓友好條約事, 檢發我方所擬約稿電希知照洽辦具報由》, 《중한우호조약中韓友好條約（一）》, "외교부문건", 번호 11-50-02-01-032.

에 있을 가능성이 있다는 것을 알게 되었다. 즉 우호조약으로 일단 화교에 대해 보장을 해주면 장차 한국에서 화교의 경제 사회적 힘은 범이 날개를 단 격으로 막강해질 것이라는 점이다.[19] 그 후 국민당 당국과 한국정부는 우호조약 초안에 대해 장기간에 걸친 논의를 진행하였고 1964년 마침내 협상을 완결하여 관련 조약을 체결하였다. 이에 대만과 한국의 정치적 우호관계는 법제화 되었다.

4. 결론

냉전시기, 반공의 전략적인 필요에서, 국민당 당국과 한국은 협력해야 할 절박한 필요가 있었다. 이러한 필요로 쌍방은 상대방과의 관계를 끊임 없이 조정해 나갔다. 그 관계는 상당히 긴밀하여 쌍방의 정치적 우호 관계의 확립, 군사동맹의 체결 시도, 동아시아지역 반공동맹 구축 촉구 등으로 이어졌다. 그러나 미국의 동아시아 정세에 대한 통제로 대만과 한국의 전략관계는 일정한 범위 내로 제한될 수밖에 없었다. 특히 동아시아에서 미국의 냉전전략을 깨뜨릴 수 없었다. 물론, 국민당 당국과 한국정부 간에도 일정한 정치적 입장의 차이가 존재했다. 특히 일본을 동아시아 반공 진영에 가입하도록 하는가의 문제에서 입장이 나누어졌다. 또한 우호조약을 체결할 때도 적지 않은 부분에서 인식의 차이가 존재하여 여러 시험과 타협을 거치면서 비로소 최종적으로 합의에 도달할 수 있었다.

19) 《韓使（53）字第1347号》, 《중한 우호조약 中韓（韓國）友好條約》, “외교부문건”, 번호 600.12/0051.

발표문 4

동아시아 동맹의 내부 동학: 한일 관계와 미국 역할의 국면적 전환

东亚同盟之内部动力：韩日关系与美国角色的局面转换

김성철 (서울대 통일평화연구원)
金圣哲（首尔大学统一和平研究院）

동아시아 동맹의 내부 동학: 한일 관계와 미국 역할의 국면적 전환

/

김성철 (서울대 통일평화연구원)

한미일 관계가 중대한 변화 중에 있는 것으로 보인다. 한일관계는, 한국 대법원이 일제 식민지시기의 한국인 강제징용자에 대한 신일본제철의 배상 책임을 판결(2018년10월31일)한 이후 악화일로를 걷고 있다. 일본 정부는 2019년 8월28일부터 전략물자 수출심사 간소화 대상국인 '화이트리스트'에서 한국을 배제하고 있으며, 한국 정부도 이에 맞서 동년 9월 18일부터 일본을 화이트리스트에서 제외하고 있다. 한미관계도 위기의 징후를 보이고 있다. 북핵 문제가 해결 기미를 보이지 않고 있는 상황에서, 트럼프 대통령은 한미연합훈련을 고비용의 '워게임'이라 칭하면서 중단을 선언하였으며, 주한미군 주둔비에 대한 한국정부의 분담을 대폭 증폭할 것을 요구하고 있다. 또, 미국의 독려와 중재에 의해 2016년 11월 한일간에 체결된 GSOMIA (General Security of Military Information Agreement, 한일군사정보보호협정)는 곧 종료될 처지에 놓여 있다. 즉, 한미일 관계는 양자적 차원 및 삼각관계 차원에서 급속한 변화를 보이고 있다. 본 발표에서는 이 같은 변화를 지도자(트럼프 대통령, 아베 수상, 문재인 대통령 등) 변수로 설명하기 보다는 한미일 삼각관계의 구조적 변화라는 측면에서 설명하고자 한다.

한미동맹(또는 좀 더 넓은 범주로서의 한미일 삼각관계)에 대한 정확한 이해는 냉전시대에 형성된 미-일-한 이라는 위계 속에서 살펴볼 때 비로소 가능할 것이다. 미국은 태평양전쟁을 종식하고 1951년 9월 일본과 샌프란시스코평화조약을 맺고 곧바로 미일안보조약을 체결하였다. 한국전쟁이 끝나고 미국과 한국은 1953년 10월 한미상호방위조약에 조인하였다. 이로써 미국을 정점으로 하는 두 개의 중요한 동맹관계가 동아시아-태평양 지역에서 탄생되었다. 미국은 이에 그치지 않고, 60년대 전반 한일회담에 적극 개입, 중재함으로써 미 · 일 · 한 안보삼각관계를 제도화하였다. 물론 한일기본조약이 안보협정은 아니었지만, 미국은 비용분담 문제(아래 설명), 즉 일본의 한국 원조 문제를 중요하게 여겼다. 그러나 안보삼각관계는 두 개의 동맹(미일 및 한미)과 한 개의 파트너십(한일)으로 조합된 하이브리드 관계로서, 내부에는 특히 파트너관계에서 분쟁과 불화가 존재할 수밖에 없었다.

동맹에 관한 분석은 동맹 형성의 외부적 요인에 대한 설명과 동맹 유지의 내부적 요소에 대한 설명으로 나눌 수 있다. 다시 말해, 동맹 연구는 세력 균형 또는 위협의 균형에 의해 동맹이 형성되는 과정에 관한 것이 있는가 하면, 동맹내부정치(intra-alliance politics) 특히 긴장, 균열, 힘의 분할에 관한 나토, 바르샤바조약기구 사례 분석 등이 있다. 즉 동맹내부정치 연구는 공동의 외부적 위협이나 위협인식이 있다고 해서 동맹이 저절로 유지되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 미-일-한 안보 삼각관계에서도 외부적 위협 이외에도 동맹내부정치가 생각보다 중요했다. 외부 위협에 대처하는데서 각국의 국익 및 상대방에 대한 기대감이 서로 충돌하고 있다는 점에 주목해야 한다.

동맹내부정치에서 중요한 것은 무엇보다도 비용분담(burden sharing)과 공약(commitment) 문제이라고 할 수 있는데, 이는 공동의 안보를 위해 누가 어떤 약속을 지켜야 하며 누가 얼마나 부담을 질 것인가 그리고 왜 그래야 하는가 하는 문제이다. 이는 미-일-한 안보삼각관계에서도 마찬가지였다. 비용분담과 공약은 동맹(여기서는 미-일-한관계)을 결속시키는 요소이며, 이 둘은 상호 밀접하게 연관되어 있다. 동맹은 안보에 관한 공약을 바탕으로 하는데, 공약에는 비용분담이 뒤따를 수밖에 없다. 그런데 동맹국들 사이에서도 비용분담을 기꺼이 하지 않으려 하는 점이 문제이다. 비용분담을 유도하기 위해서 공동의 공약 또는 어느 강대국의 공약이 전 멤버들의 안보를 위해 지켜져야 한다는 믿음이 있어야 한다. 비용분담이란 경제적 및 군사적으로 공동의 안보를 위해 기여하는 것으로서, 약소국 멤버에게 경제지원을 제공하거나, 자국의 군대를 일정 수준으로 유지하는 예산을 지출하거나, 외부 위협에 직접 대처하는 특별한 안보행위에 따른 비용 등이 있을 수 있다.

미-일-한 삼각관계는 위계적이어서, 비용분담과 공약을 둘러싸고 삼자관계가 비대칭적, 불평등한 관계였다. 이들 사이에는 위계가 있었을 뿐만 아니라, 방기(abandonment)와 연루(entrapment)에 대한 우려도 서로 달랐다. 미국은 한국관련 무력갈등에의 연루를 우려하고 일본은 한일간 안보 연관성에 대한 공약 자체를 회피한 반

면, 한국은 미국으로부터의 군사적 측면에서의 방기 그리고 일본으로부터는 원조 측면에서의 방기를 우려하였다.

미국은 최상위 파워로서 동아시아, 태평양지역에서 소련의 위협을 억제하는 전략의 일환으로서 두 개의 동맹을 이끌면서 안보삼각관계를 주도하고 유지하였다. 미국은 조약 및 공동선언문 등을 통해 일본과 한국에 대한 안보공약을 확인하였고, 주한미군과 후방기지로서의 주일미군의 전력을 통해 소련 그리고 북한의 위협에 대응하였다. 또한 미국은 일본과 한국이 공산권에 접근하는 정책, 행위들과 관련해 일정한 레드라인을 설정하고 이를 통제하였다. 또 미국은 일본과 한국 사이의 분쟁이 발생하는 경우 여기에 개입해 조정, 해결하려 하였다. 일-한 사이의 분쟁, 불화가 안보삼각관계에 손실이자 미국의 국익에 반대되는 것이었기 때문이다.

일본은 미-일-한 안보삼각관계 보다는 훨씬 큰 범주에서 특히 서태평양 지역에서 미국의 핵심 동맹국이었다. 전후 일본은 미국이 "적에서 동맹으로" 전환해 활용할 만큼의 전략적 가치를 지니고 있었다. 패전에도 불구하고 여전히 관료, 기술, 경제 잠재력 등을 지니고 있었다. 한국전쟁기간동안 일본은 병참기지로서 경제회생 기회를 맞았으며 1964년 동경올림픽이 상징하듯 60년대에는 경제번영의 시대를 맞았다. 일본은 미국의 대소련봉쇄전략에 따라 전 세계 전략지역에 대한 원조를 제공하였다. 일본의 한국에 대한 원조는 '미국에 의해 프레임된' (US-framed) 원조라고 말 할 수 있다. 1965년 한일 국교정상화 이후에는 일본의 한국 원조 규모는 상승하고 미국의 원조 규모는 감소하였다.

안보삼각관계 안에서 경비분담과 공약은 언제나 밀접한 관계를 지니고 있었다. 미국은 일본의 대한국 원조를 요구하면서 일본의 안보가 한국, 동아시아의 안보와 연관되어 있다는 점에 일본이 동의(주로 미일 공동성명에서 확인)하도록 하였다. 한국은 미국이 이런 점을 언급해 주도록 요청하였다. 경비분담에서 일본의 역할을 기대하고 요구하는 점에서는 한국과 미국의 이해가 일치하였던 것이다. 일본은 한국에 대한 원조가 경제에 국한한다는 논리를 견지하여 경제와 안보를 분리하려 하였다. 80년대에 이르러서는 한국 경제가 성장하여 원조대상인 저발전국가가 아니라는 점을 내세웠다. 반대로 한국은 소련봉쇄 안보전략의 최전선에 있음을 주장하면서 일본이 당연한 비용지불의 의무, 즉 원조에 적극적이어야 한다는 입장이었다.

일-한 사이의 관계는 일반적인 동맹국가간 발생하는 이익의 차이보다 훨씬 더 논쟁적이었다. 이를 역사적 요인만으로 설명하기에는 역부족이다. 일본은 전략원조에서 미국과 함께 했을 뿐만 아니라 UN 등 국제기구에서 한국문제를 다루는데서 미국의 핵심 파트너였다. 또한 한일관계에서 일본은 미국의 접근법과 일치하여 미국의 지지를 획득하는 경우가 많았다. 예를 들어, 북송문제를 둘러싼 한일간 갈등시 미일은 인도주의원칙을 내세워 한국의 입장을 배제하고 북송을 지지한 사례, 그리고 독도문제를 둘러싼 갈등에서 시마네현의 1905년 관보게재를 법적근거로 제시한 일본의 입장을 미 러스크 국무장관이 옹호한 사례 등이다. 한국의 입장에서는 역사적 이유 자체보다는 이익의 극대화를 위해 역사문제를 제기한 것도 사실이다. 예를 들어 50년대 한일회담 초기에는 한국이 일제의 지배를 비판하면서 보상을 요구하였지만 이는 일본으로부터 최대의 양보를 끌어내기 위한 압박이었다. 이에 대해 일본은 보상이란 없으며 경제협력만 가능하다고 주장하였고 이후에도 한국에 대한 원조를 "경제협력"이라고 규정하였다. 일본은 무임승차자라는 미국의 비난에도 불구하고 한국에 대한 원조를 안보 또는 방위와 연관시키는 것을 거부했다.

미-일-한 안보삼각관계는 진화해 왔다. 냉전 종식이 삼각관계 변화의 외부적 요인이었던 반면 삼각관계 내부에서의 변화도 매우 중요했다. 미국과 일본에게는, 안보위협의 요소가 소련에서 중국으로 바뀌게 되었다. 일본 내부의 정치변동, 특히 보수견제세력인 사회당의 몰락 및 역사수정주의 세력의 강화와 함께 미일 군사일체화가 급속히 진행되었다. 한국은 민주화와 경제성장에 성공하였으며 1996년에는 OECD회원국이 되어 피원조국의 지위를 탈피하고 원조제공국이 되었다. 일본의 대한국 원조(즉 '미국에 의해 프레임된' 경비분담)가 사라지게 됨에 따라 기존의 한일 관계에 존재했던 비대칭성이 완화되었다. 즉, 경비분담 구조의 결정적 변화로 인해 한일관계의 비대칭성, 위계는 약화되었다. 이는 파트너들간의 동등성의 확대라는 의미도 있지만, 미국을 정점으로 한 파트너십의 약화를 의미하기도 하다.

미국은 안보삼각관계를 삼각동맹관계로 전환하려 시도했으나 이는 한계를 지닌 것으로 보인다. 냉전 후 한일간 역사갈등은 비대칭성 완화와 밀접한 관계를 지니고 있다. 역사갈등과 관련하여, 미국은 삼각관계 속에서 최상위 파워로서의 역할, 즉 개입과 중재를 시도하였는바, 2015년 12월 한일위안부 문제 합의가 그 결과였다. 또 안보적 측면에서 미국은 한국과 일본 사이를 중재해 2016년 11월 한일간 GSOMIA를 체결하도록 하였다. 그러나 60년대 중반부터 80년대 중반 정도까지 최고조 상태에 이르렀던 안보삼각관계는 더 이상 존재하기 힘들게 되었다.

이상을 요약하자면, (1) 미-일-한 안보삼각관계의 질적 변화, 즉 위계의 약화는 냉

전 직후 발생하여 지금까지 지속되고 있으며, (2) 이 변화는 외부 위협에 대한 인식 변화 뿐만 아니라 삼각관계 내부의 역동성에서 기인한 것, 특히 '미국에 의해 프레임된' 경비분담 구조의 소멸에서 비롯된 것이다. (3) 지금의 안보삼각관계는 냉전시대의 것과 전혀 다르며, 예전의 한일간 파트너십은 거의 상실되었다고 보아야 한다. (4) 지금의 한일간 관계 악화는 양자간 역사 인식차에 관한 문제만이 아니라, 안보삼각관계 내부의 긴장과 균열을 해소해야 하는 미국의 역할 및 능력의 약화에 관한 문제이다. (5) 오늘날 한미동맹의 문제의 핵심은 경비분담-공약 문제인데(물론 냉전시대와는 다른 방식으로), 이는 단순한 트럼프 현상이 아니며 향후 몇 년간 지속될 것으로 보인다.

东亚同盟之内部动力：韩日关系与美国角色的局面转换

/

金圣哲

(首尔大学统一和平研究院)

韩美日关系似乎正在发生重大变化。自韩国最高法院就新日本制铁公司在日据殖民时期强征韩国劳工做出要求索赔的裁决后(2018年10月31日)，韩日关系日益恶化。自2019年8月28日起，日本政府将韩国“白名单”中移除，这是提供简化战略物资出口手续的国家清单。对此，韩国政府也从同年9月18日起将日本移除白名单。韩美关系也显示危机迹象。在朝核问题丝毫没有得到解决的情况下，特朗普总统声称韩美军事演习是昂贵的“战争游戏”并宣布中断，要求韩国政府大幅提高承担驻韩美军的驻屯费。此外，在美国的孤立与仲裁之下，在2016年11月韩日签署的GSOMIA(General Security of Military Information Agreement，韩日军事情报保护协议)即将结束。换句话说，韩美日关系在双方、三方层面发生急剧变化。在本次报告中，将通过韩美日三边关系的结构性转变来解释如此的变化，而不是将领导人视作主导因素。

只有从冷战时期形成的美-日-韩三国等级秩序来看，才可能对美韩同盟（或是作为更大的范畴的韩美日三边关系）有一个准确的了解。美国在结束太平洋战争之后，在1951年9月与日本签署了《旧金山和平条约》，紧随着签署了《美日安保条约》。朝鲜战争结束之后韩国和美国在1953年10月签署了《韩美共同防御跳跃》。这在东亚-太平洋区域形成了以美国为中心的两个重要同盟关系。此外，美国在60年代前期积极介入，调节韩日会谈，将美-日-韩安保三边关系制度化。当然，韩日基本条约本身并不是安保条约，但是美国重视费用分担问题（下述），即美国重视

日本对朝鲜的支援问题。但是安保三边关系是又两个同盟（美日及美韩）和一个合作关系（日韩）构成的混合关系，所以在内部尤其在合作关系上不可避免地存在争执与分歧。

对于同盟关系的分析，可以分为对同盟形成的外部因素和对维护同盟的内部因素的解释。换句话说，同盟研究有涉及对同盟形成过程的研究，这种同盟通过平衡势力或是平衡威胁而形成。也有关于同盟内部政治（intra-alliance politics）的，尤其是关于紧张，分裂，势力分割的研究，诸如关于北约和华沙条约的分析。换句话说，关于同盟内部政治的研究表明，即便存在共同的外部威胁或者存在共同的威胁意识，并不会自然形成同盟。在美-日-韩安保三边关系上，除了来自外部的威胁外，同盟内部政治比想象中的要重要。在应对外部威胁时，必须指出，各国的国家利益与对对方国家的期待也存在冲突。

同盟内部政治中最重要的是费用分担（burden sharing）与承诺（commitment）。这涉及为了共同的安保各自需要履行的承诺和各自需要承担的负担，以及这样做的理由。这在美-日-韩三边安保关系上也童谣适用。费用分担和承诺是凝结同盟（在这里指美-日-韩三边安保关系）的因素，而这两者有着密切的关系。对于安保的承诺是同盟的基础，而为履行承诺不可避免地需要承担费用。问题是同盟国不愿分担费用。引导同盟国承担费用，需要建立在相信共同的承诺能被遵循的基础上，或是相信某个大国能为了全体同盟国的安全履行其承诺的基础上。分担的费用指的是为共同的安保做出的经济上或是军事上的贡献。这可能是对于弱势同盟国的经济上的援助，为维持各国军队所支付的费用，或是有关直接应对外部威胁而实施的特别安保行为的费用。

美-日-韩三边关系存在等级关系，所以在分担费用和承诺上形成不对称，不平等的关系。三者间不仅有着等级秩序，各自对于抛弃（abandonment）和牵连(entrapment)的忧患也有所不同。美国担心被牵连到与韩国有关的武力纠葛，诶本则回避与韩日安保有关的承诺，韩国则担心美国对于军事的抛弃，担心日本对援助上的抛弃。

作为在东亚，太平洋地区抵制苏联威胁的战略，美国作为最强大的力量，领导者两个同盟并主导维持了三边安保关系。美国通过条约和联合声明等确认了对日本和韩国的安保承诺，通过驻韩美军及作为后方基地的驻日部队对来自苏联和朝鲜的威胁做出反应。另外，美国还对日本及韩国涉及共产届的政策及行为设置了一定的红色警戒线。美国还试图干预并解决日韩之间的分歧。因为日韩之间的分歧和不和，既对三边安保关系造成损失，也与美国的利益背道而驰。

日本是美国的核心同盟国，日本在西太平洋地区作为美国同盟国的角色远大于在美-日-韩三边安保关系的角色。战后的日本拥有足够的战略优势，足以让美国将其视为“从敌人到同盟”来利用。虽然日本战败，但在官僚，技术，经济上有着潜力。在朝鲜战争期间，日本作为后期基地得到复苏经济的机会。正如1964年东京奥运会体现的那样，日本在60年代迎接了经济繁荣时代。日本相应美国遏制苏联政策，对全球的战略极地提供了援助。日本对韩国的援助可以说是“由美国设置的”(US-framed)的援助。1965年韩日国交正常化之后，日本的对韩支援规模上升，而美国的对韩支援有所下降。

在三边安保关系中，经费承担一直与承诺密切相关。美国要求日本想韩国提供援助，并通过强调日本的安保涉及到韩国与东亚的安全得到日本的同意（主要在美日联合声明中）。韩国则要求美国提及这一点。就期望和要求日本承担费用的问题上，韩国和美国的见解达成了一直。日本试图阐明日本的对韩援助仅限于经济方面来分离经济和安保。自80年代则强调韩国的经济发展，已经不是一个需要援助的发展中国家。相反，韩国则主张因处遏制苏联的安保战略的最前线，日本应履行义务支付费用，即日本需要积极进行援助。

日-韩之间的关系较一般的同盟国之间发生的利益差异更具有争议性。而这不能仅凭历史原因来解释。日本不仅在战略圆柱上与美国合作，日本要是美国在联合国等国际组织中处理半岛问题的和新伙伴。另外，在韩日关系上，日本常常能得到美国的支持，因为日本的战略常常与美国一致。如就脱北者遣送问题，韩日曾发生纠葛，而美日强调人道主义原则排斥了韩国的立场，支持了强制遣送。另有就独岛问题，美国国务卿将岛根县的1905年出版物作为法律依据支持了日本的立场。在韩国的立场上，的确也并不完全从历史问题出发，而是站在利益最大化的立场上提出了历史问题。例如，50年代的韩日会谈初期，韩国指责了日据并所求了赔偿，但这是为从日本得到赔偿的策略。对此，日本并没有赔偿，并主张只能进行经济合作，将对韩国的援助规定为“经济协作”。尽管美国指责日本搭便车，日本仍然拒绝把对韩援助与安保，或是防卫联系在一起。

美-日-韩三边安保关系经过了变化。冷战的结束给三边关系带来了外部的因素，来自三边关系内部的变化也非常重要。对于美国和日本来说，安保威胁的要素从苏

联转移到了中国。随着日本内部的政局变化，尤其是反对保守势力的社会党的衰弱及历史修正主义势力的强化，美日军事一体化迅速发展。韩国成功实现了民主化和经济生长，1996年，脱离了受捐助国家的角色，加入OECD成为了援助其他国家的捐助国。随着日本终止对韩支援（即由美国决定的经费分担），原先的不对称性及等级秩序得到缓解。这不仅意味着合作伙伴间的关系趋于更加平等，也意味着以美国为中心的战略关系的弱化。

美国试图将三边安保关系转换为三边联盟关系，但这似乎有其局限性。冷战后韩日间的历史纠葛与缓解不平等关系有密切的关系。就历史冲突问题上，美国尝试在单边关系中行使最高权力，即美国曾尝试介入和仲裁，2015年12月的对于韩日慰安妇问题的协商是其结果。在安保方面上美国有人在韩国和日本中建进行协调，使韩日签署GSOMIA。尽管如此，很难继续维持在60年代中叶到80年代中叶达到顶峰的三边安保关系。

上述观点可以总结为：1）美-日-韩三边安保关系的质变，即等级秩序的弱化自冷战之后一直延续到现在。2）这种变化不仅受外部威胁的影响，也有来自三边关系内部的动态变化。“由美国决定的”经费分担结构的消失起到重要的作用。3）现在三边安保关系与冷战时期的关系截然不同，往前的日韩合作关系几乎不复存在。4）当先韩日关系的恶化不仅源自历史问题，也体现美国缓解三边安保关系中的紧张及分裂状态能力的弱化。5）当今韩美同盟的核心是费用承担-承诺问题（其方式不同于冷战时期），这不单纯是特朗普效果，可能将持续数年。

제2부
남북/양안 교류와 통합의 전망

第二场
南北-两岸，展望交流与整合

발표문 1

남북관계 현황과 남북교류협력의 새로운 전략과 과제

南北关系现状与南北交流新战略及课题

천해성 (서울대 통일평화연구원)
千海成（首尔大学统一和平研究院）

남북관계 현황과 남북교류협력의 새로운 전략과 과제

/

천해성 (서울대 통일평화연구원)

1. 최근 북한 및 남북관계 현황

○ 북한은 금년 들어 지속적으로 '자력갱생'을 강조하면서 경제 국방분야에서의 자립과 체제 결속에 주력하는 모습을 보이고 있음.

○ 정치적으로는 두 차례의 최고인민회의 제14기 회의(4.11-12, 8.29) 등을 통해 사회주의헌법 개정을 포함 김정은위원장 체제를 더욱 체계화, 공고화하기 위한 노력을 지속

* 국무위원장 '국가대표' 권한 부여 '선군사상', '선군혁명노선' 삭제 '사회주의 기업책임관리제' 법제화 국무위원장 법령 공포권 및 대사 임명권 등

○ 군사적으로는 10여차례가 넘는 각종 미사일 발사를 통해 북미회담을 앞둔 상황에서 군사력 강화를 과시하면서, 동시에 협상력 제고 및 체제결속을 강화하기 위한 움직임을 보이고 있음.

○ 경제적으로는 「국가경제발전 5개년 전략」을 지속적으로 강조하며 자력 자립에 의한 경제발전에 주력하는 모습을 보이면서도 동시에 당면한 경제적 어려움을 인정하면서 주민 동원 및 단결을 강조

ㅁ 아울러 북한은 지속되고 있는 대북 제재의 영향으로 경제 침체가 계속되고 수해, 가뭄 등의 영향으로 식량 수급에도 어려움을 겪고 있음.

○ 지난 8월 한국은행 발표 통계에 따르면 '18년 국내총생산(GDP)이 '17년 대비 4.1% 감소, '97년(6.5%감소) 이후 최저치를 기록한 것으로 추정

○ 아울러 북한의 '18년 대외무역은 지난 7월 KOTRA 발표에 따르면 '17년 대비 49% 감소한 28.4억달러이며, 특히 수출은 86%가량 감소한 2.4억 달러로 대폭 감소하였음.

– 이에 따른 무역적자 규모도 23.6억 달러로 전년 20억달러 대비 18%가 증가하였음.('16년 무역규모는 65.3억 달러, 무역수지는 8.9억 달러)

○ 북한 식량사정도 어려움이 지속적으로 제기되는 가운데, 최근 가뭄 및 태풍 피해로 식량 수확량도 감소 예상

* FAO/WFP, 식량부족량 158만톤 추산(9.19) 올해 곡물 생산량이 평년 수준보다 낮을 것으로 전망(WFP「9월 북한보고서」, 10.25)

ㅁ 핵문제 해결을 위한 북미협상은 지난 2월 하노이 회담 이후 소강국면을 겪었으나 미북 양측이 대화 의지를 가지고 판문점 정상회동(6.30)에서 재개에 합의, 이후 3개월여 만에 스톡홀름 실무회담 개최(10.5)

○ 회담은 북미가 입장 차이를 좁히지 못하고 종료, 북한이 미국에 대해 '새로운 계산법' 주장을 지속하며 협상 결렬을 선언하였으나 미국은 별다른 반응을 보이지 않으면서 북한의 태도를 주시하는 모습

* "미국이 생존권과 발전권을 저해하는 대조선적대시정책을 철회하기 위한 실제적인 조치를 취하기 전에는 협상을 할 의욕이 없음." (10.6 외무성 대변인 담화)

○ 한편, 북한은 중국과는 북중 수교 70주년(10.6) 계기로 친선행사 및 고위급 교류를 진행하면서 북중정상회담의 후속 협의를 진행하는 모습을 보이고 있으며, 러시아와도 푸틴대통령과의 정상회담 및 수교 71주년(10.12) 등 계기 교류협력을 지속하고 있음.

ㅁ 금년 들어 남북관계는 하노이 회담 종료이후 북한의 부정적, 소극적 태도로 인해 당국간 회담이 개최되지 못하고 각종 교류 및 협력사업 추진도 중단되어 있는 소강국면이 지속되고 있음.

○ 북한은 금년초 하노이회담 이전에는 다소 유보적 태도를 보이다가, 회담이 합의 없이 종료된 이후 한국의 무기도입 및 한미 연합연습에 대한 대남 비난을 시작하면서 본격적으로 남북관계에 부정적 태도를 보임.

* "남조선당국이 외세의존 정책과 사대적 근성에서 벗어나지 못하고 있다. 북남관계 개선은 남조선 당국이 민족공동의 이익을 침해하는 외세의존정책에 종지부를 찍고.."(최룡해, 10.25 비동맹운동회의 연설)

ㅁ 최근 북한은 한국의 인도적 식량지원 방침 발표, 아프리카돼지열병 방역 협력 제의, 평양 월드컵 예선경기 무관중 개최, 금강산 관광시설 철거방침 발표 등 인도적 협력 및 사회문화 교류협력 사업에 대해서도 부정적 태도로 일관하면서 남북관계 개선을 위해서는 "근본문제"를 우선 해결해야 한다고 주장

* "북남관계문제를 그 누구의 승인이 아니라 민족자주의 원칙에서 풀어나가야 함.", "민족내부문제에 외세가 끼여들 그 어떤 명분도 없음."(9.26, 노동)

2. 남북 교류협력 현황

ㅁ 한국은 남북간 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 추구해 왔음. 이러한 기조하에 지난 30여년간 지속적으로 다양한 분야의 교류협력을 추진해 왔음.

○ 80년대말 탈냉전의 국제정세 변화와 함께 남북간 교류가 시작된 이래, 정책과 상황 변화에 따라 다소의 부침은 있었지만 경제, 사회, 문화, 인도 등 다양한 분야의 교류협력을 지속함으로써 남북간 적대와 불신을 완화하고 동질성 회복 및 상생의 남북관계를 만들어가기 위한 노력을 지속

○ 그러나 '08년 이후 지속적인 남북관계 상황 악화, 북한 핵문제 등의 영향으로 모든 분야의 교류협력이 위축되기 시작하였으며, 2016년 2월 개성공단 운영 중단을 계기로 사실상 모든 남북간 교류협력이 중단되었음.

– 2017년 5월 문재인 정부 출범이후 적극적인 남북관계 개선 노력과 함께 다양한 분야의 교류협력을 재개하기 위한 노력이 본격적으로 추진되기 시작하였음.

ㅁ 지난해 김정은 위원장 신년사를 계기로 북한의 평창동계올림픽 참가와 함께 3차례 남북정상회담을 비롯한 당국간 회담의 본격 재개되기 시작하였고, 여러 분야의 교류협력 사업들이 다각적으로 추진되었음.

○ 하지만 금년 들어, 하노이 북미정상회담 이후 남북관계 소강국면과 함께 경협을 포함한 남북 교류협력은 극히 제한적인 교류를 제외하고는 본격적으로 추진되지 못하고 있는 상황임.

○ 또한 북한에 대한 UN 안보리 대북제재와 함께 한 · 미 등 많은 나라들이 다양한 양자제재를 부과하고 있어 실제로 교류협력을 추진하는데 커다란 제약 요인으로 대두

3. 남북 교류협력 새로운 전략과 과제

ㅁ 남북 교류협력 특히 경제협력이 중단된 지 상당한 시간이 경과하였음. 향후 북핵문제가 해결되고 경협을 비롯한 다양한 교류협력이 재개될 것에 대비해 교류협력의 목표와 방향을 재정립할 필요가 있음.

○ 교류협력 추진에 대한 우리 사회 내부의 공감대, 합의가 필요함. 현실적으로 경협 등 교류협력 추진에 대해 우리 사회 내부의 이견과 갈등이 있음. 지속가능한 남북관계 발전, 지속가능한 교류협력 추진을 위해 정치권을 비롯한 우리 사회 내부의 공감대 형성이 필요함.

– 특히 경제협력의 경우, 시작될 때부터 쟁점으로 제기되었고 이후 추진 과정에서도 지속적으로 논란이 되었던 "퍼주기", 정경분리, 투명성, 안정성, 최근엔 대북제재 저촉 등에 대해서 국내에서 사회적 합의의 토대위에서 새로운 발전방향을 모색할 필요가 있음.

ㅁ 대북제재 상황 등을 감안, 국제사회와도 긴밀한 협력과 소통이 필요함. 이러한 협력과 소통은 현재와 같은 분단 상황에서의 교류협력 추진뿐만 아니라 나아가 향후 통일 및 통합과정도 염두에 두고 장기적 관점에서 추진하는 것이 바람직함.

ㅁ 또한 향후 재개되는 남북간 교류협력은 일방적 시혜적 교류가 아니라 남북 모두에게 실제로 도움이 되는 호혜적인 협력을 추진할 필요가 있음. 앞으로 사업이 재개될 경우, 단순한 중단의 재개가 아니라 새로운 시각에서 접근하고 상생의 방향으로 추진할 필요가 있음.

ㅁ 또한 우리 사회내 정부 뿐만 아니라 지자체, 공공기관, 민간기업 및 NGO 등 다양한 주체들이 향후 남북 교류협력 확대과정에 참여하고자 하는 의사를 가지고 있음. 이들의 참여를 확대하고 실효적인 교류협력을 추진하기 위한 거버넌스 구축도 필요한 과제라고 할 수 있음.

○ 이러한 과정을 통해서 우리 사회내 남북관계와 통일에 대한 긍정적 인식과 참여를 확대할 수 있으며 다양한 주체들의 참여를 통해 보다 많은 접촉면을 확보함으로써 남북 모두의 변화를 유도할 수 있는 기회를 얻을 수 있음.

ㅁ 향후 교류협력 재개과정에서 그동안 변화된 북한의 사회상, 시장, 주민들의 의식변화와 수요 등을 감안해서 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있는 사업과 추진방식을 모색할 필요가 있음.

○ 북한의 변화에 대한 정확한 판단과 분석을 토대로 새로운 교류협력 방향을 정립할 필요가 있음.

○ 특히, 북한의 시장화, 북한 주민의 의식 변화에 중점을 두고 이에 부응하는 방향으로 사업을 선정하고 추진할 수 있도록 치밀한 준비가 필요함.

ㅁ 교류협력 중단 장기화에 따라 우리 내부의 추진 역량도 약화된 것이 현실임. 교류경험 인력이 부족하고 그동안의 부정적 인식 때문에 준비가 미흡한 부분이 있음. 이에 따라 내부 인력 교육 등 추진 역량을 제고할 필요가 있음.

ㅁ 아울러 교류협력 제도에 대한 재검토와 함께 변화된 상황에 맞게 개선할 필요가 있음. 교류협력법 개정이 다양한 차원에서 추진되고 있으며 대북지원과 관련해서도 현행 제도가 변화된 상황을 따라가지 못하는 경우가 많이 있음.

○ 5.24조치, 개성공단 중단 조치에 따른 우리 기업들의 피해지원 과정에서 확인된 바와 같이 남북경협 관련 법령 및 제도가 현실적 측면에서 미흡한 부분들이 있음. 각종 보험 제도를 개선하고 경협중단 절차를 명확히 하는 등 제도 개선이 추진되고 있는 바, 민간기업들의 의견을 적극 수렴하여 제도개선을 추진할 필요가 있음.

ㅁ 교류협력을 추진하는 것은 그 자체가 의미가 있을 뿐만 아니라 더 중요한 것은 그 과정에서 우리 국민들이 북한 주민들과 더불어 함께 살아나가는 경험을 축적함으로서 우리 사회가 보다 통일친화적 사회가 될 수 있다는 것임.

南北关系现状与南北交流新战略及课题

/

千海成

(首尔大学统一和平研究院)

一 . 朝鲜近况及南北关系现状

□ 自今年以来朝鲜持续强调着“自力更生”并将重点放在巩固体制及经济·国防领域上的独立。

○ 在政治上通过两次最高人民会议和第14期会议（4.11-12，8.29）等，修改社会主义宪法并持续加固金正恩委员长体制使其更加体系化，巩固化。

* 国务委员长授予“国家代表”权限 △ 删除“先军思想”，“先军革命路线” △“社会主义企业管理制”法制化 △国务委员长的法令公布权及大使任命权等。

○ 在军事上，在美朝会谈之前通过发射十余次导弹展示军事实力，同时提升协商条件，巩固体制凝聚力。

○ 在经济上，继续强调“国家经济发展5年战略”，在注重自力·自立发展经济的同时也承认经济上的困境并强调人民动员与团结。

□ 与此同时，受到对朝制裁的影响，朝鲜经济持续面临低谷。由于水灾、旱灾，在粮食供应方面也遭到困境。

○ 据韩国银行8月公布的统计资料，与17年相比，18年国内生产总值减少4.1%。这可能是自97年（减少6.5%）以来的最低值。

○ 据KOTRA7月公布的数据资料，18年对外贸易额为28.4亿美元，与17年相比减少49%。其中出口额为2.4亿美元，减少86%。

○ 贸易赤字为23.6亿美元，与去年的20亿美元相比，增加18%（16年度贸易规模为65.3亿美元，贸易收支为8.9亿美元）。

○ 朝鲜的粮食问题也继续面临困难。近期受旱灾与台风影响，粮食产量预计也会下降。

* FAO/WFP 预算朝鲜的粮食短缺量达158万吨（9.19）△今年谷物生产量也低于正常水平（WFP《9月朝鲜报告》，10.25）

□ 自2月以解决核问题为目的的河内会议以来，美朝协商一直处于停滞状态，但在双方的努力下在板门店会议双方在重新举行会谈上意见大城同意（6.30），并在三个月之后在斯德哥尔摩举行工作会议（10.5）

○ 因美朝最终未能缩小立场上的差异而告终。朝鲜不断主张美国“新的计算方式”并宣告谈判的破裂，但美国并没有做出任何反应而仅仅持续关注朝鲜的态度。

* “在美国撤回对朝鲜生存和发展有害的敌对政策之前，没有任何继续进行谈判的意向。”（10.6外务省发言人发言）

○ 另一方面，朝鲜以中朝建交70周年为契机（10.6）进行交流活动及高层领导交流，同事进行中朝首脑会谈的后续协商。朝鲜另以与俄罗斯建交71周年（10.12）为契机进行交流协作等。

□ 今年河内会谈以来南北关系受否定、消极的朝鲜态度的影响，无法进行当局之间的会谈。各种交流协作项目也处于暂停状态。

○ 朝鲜在年初河内会之前持谨慎的态度，在会谈无果而终后就韩国的武器引进及韩美联合军事联系进行职责，并正式对朝韩关系持消极态度。

* “南朝鲜当局仍旧依赖外力，无法解脱奴性本性。北南关系的改善应该从南朝鲜当局结束危害民族共同利益的外势依赖政策开始…”(崔龙海，10.25 非同盟运动会议演讲)

□ 最近朝鲜对韩国采取的一系列人道主义合作及社会文化交流项目持否的态度，朝鲜当局对包括对朝人道主义粮食支援政策，非洲猪瘟的合作预防提议持否定态度。另取消了平壤世界杯预赛观众观赛，并发表将拆除金刚山观光设施。并主张为改善南北关系需要首先解决“根本问题”。

* “北南关系需通过民族自主的原则解决，而不是通过任何势力的认可。”，“没有任何理由允许外势参与民族内部问题。”(9.26，劳动)

二 . 南北交流合作现状

- ▫ 韩国为促进南北之间的和解与扩大交流，一直以来以达成民族共同体建设为目的促进阶段性的统一。在这样的基本目的之下，韩国在过去三十年中不断促进在各个领域上的交流与合作。
  - ○ 随着1980年代晚期的国际形势变化以来，南北也开始进行交流。虽然随着政策和环境的变化有所起伏，但通过在政治、社会、文化、人道方面持续交流协作，韩国不断为缓解南北之间的敌对或是不信任关系，恢复纽带感并建立双赢关系而努力。
  - ○ 但自从2008年以来，受长期的南北关系恶化，朝核问题等的影响，各方面的交流协作受负面影响。而开城工业园区2016年2月的停工，事实上意味着南北间所有协作交流开始处于停滞状态。
  - ○ 2017年5月文在寅政府上台之后，开始为改善南北关系并恢复各种交流项目做出努力。
- ▫ 去年金正恩委员长的新年致辞成为了缓和南北关系的契机。朝鲜参加了平昌冬奥会，三次南北峰会外当局之间的会谈也重新开始，各方面的交流项目也积极得到支持。
  - ○ 但是自河内美朝峰会以来，南北关系处于停滞状态。除了极少数的交流项目之外，并没有全面展开包括经济交流在内的南北交流。
  - ○ 另外，除了联合国安理会的对朝制裁之外，韩美等许多国家也正实施双边制裁。而这可能是阻碍交流的主要因素。

三 . 南北交流协作的新战略与课题

- ▫ 南北的交流写作，尤其是经济交流已长时间处于中断状态。而我们有必要重新设定交流协作的目标和方向，以准备解决朝核问题之后重新展开的交流协作项目。
  - ○ 对于推进交流协作，有必要在韩国社会内部达成共识。因为实际上，韩国社会对南北间的经济合作等交流项目上有所争议。为可持续发展南北关系，持续推进交流协作等，包括政治界在内的韩国社会有必要在内部达成共识。
  - ○ 尤其在经济协作方面，在交流之初就存在争议。在之后的运行过程中，韩国社会也不断对于“单方付出“，政经分离、透明性、稳定性、以及最近的对朝制裁等提出异议。对此，需要在韩国社会达成的共识上摸索新的发展方向。
- ▫ 韩方有必要考虑国际社会的对朝制裁与国际社会进行合作与交流。而这种交流与合作不但需要考虑目前南北分裂状态，也需要在长远的角度顾及统一与统一过程。
- ▫ 此外，对于之后重新展开的南北交流协作，需要在南北双方受惠的方向促进协作，而不是单方面的·施与性的交流。如有机会重新开始交流项目，韩方有必要在新的角度出发寻求双赢的方法，而不单单是重新开始之前中断项目。
- ▫ 韩国社会内，除政府之外，更有各地方政府、公共机构、民营企业和非营利性组织希望能参与扩大南北交流。为了使这些机构有效参与，促进交流，韩国有必要促进相关治理方案。
  - ○ 而这一过程有助于改善韩国社会对于南北关系及统一的认知和社会参与度。在交流事业上加入各界团体，使其扩大接触方面，更可以得到改变南北双方的机会。
- ▫ 今后在回复交流与合作的过程中，需要考虑在这期间在朝鲜社会、市场、人民意识上的变化，摸索可以理想地促进朝鲜变化的项目及实施方法。
  - ○ 有必要在准确判断和分析朝鲜变化的的基础上，建立交流合作的新方向。
  - ○ 尤其需要重点分析朝鲜的市场化和朝鲜人民的意识变化，并在此基础上选择项目，为促进项目而细致准备。
- ▫ 因交流项目中断，韩国内部的力量也确实受到负面影响。目前更是缺少拥有交流经验的人力资源，前一阶段的负面意识也导致准备不足。故有必要实施内部人才培训及能力建设。
- ▫ 另，有必要重新检视交流协作制度，并根据情况的变化改善。韩国也正在多方面促使修正交流协作法，而对于对朝支援的法律，往往存在现行系统无法跟进现实的情况。
  - ○ 5.24措施、开城工业园区停工等案列显示，对于支援韩国企业所受损的过程反映了南北经济协作相关法律及制度在实际运行方面上实存不足之处。目前正在改善制度，这包括改善各种保险制度，明示中止经济协作的程序。韩国有必要积极反应民营企业的意见改善制度。
- ▫ 促进交流与合作本身就其意义，更重要的是在此过程中，通过积累韩国国民与朝鲜人民相生的经验，使我们社会成为更加有利于统一的社会。

발표문 2

两岸经济社会融合发展与政策深化路径简析

양안 경제 사회 융합발전과 정책 심화 경로 분석

肖日葵 (厦门大学台湾研究院 两岸关系和平发展协同创新中心)
샤오르쿠이 (샤먼대 대만연구원 양안관계연구소)

两岸经济社会融合发展与政策深化路径简析

/

肖日葵[1)]
(厦门大学台湾研究院 两岸关系和平发展协同创新中心)

摘要：两岸经济社会融合发展是以习近平总书记为领导核心的党中央对台工作重要创造性论述之一。在此思想指导下，以两岸人民为中心、以包容、共享、发展为特征的惠台公共政策体系逐步形成。扎实推进各项政策落地，充分发挥好政策的正向功能是实现两岸有机统一的重要路径，也是两岸人民对全球统一实践的重要贡献。

关键词：融合发展；公共政策；两岸关系

党的十八大以来，以习近平总书记为领导核心的党中央，不断总结对台交流经验，在对台工作上创造性地提出“两岸一家亲”、“两岸命运共同体”、“两岸心灵契合”和“融合发展”等新论述。“以习近平为核心的新一届中央领导非常重视两岸融合发展，并不断丰富与发展融合发展的内涵，从开始强调促进两岸经济融合到现在重视扩大与深化两岸经济社会融合、心灵融合与利益融合”[1]。这显示出大陆对台工作的不断深化和细化，两岸关系逐步实现从互动交流，到融合发展的转化。换言之，大陆不仅仅重视两岸经贸交流合作，让更多台湾同胞分享大陆经济发展红利，增强台胞在两岸经济交流中的获得感，让台胞主动融入大陆社会，增强在大陆的社

1) 作者简介：肖日葵，男，厦门大学台湾研究院两岸关系研究所副所长、副教授，大数据与民意调查中心副主任，两岸关系和平发展协调创新中心创新研究成员。
基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新形势下推进两岸民间交流与社会融合发展研究”（16JJDGAT001）阶段性成果。

会认同感。推动两岸经济社会融合发展是党的十八大以来的对台工作新论述，其形成过程反映了以习近平总书记为核心的党和国家领导集体对两岸形势的科学认知。

一、两岸经济社会融合发展与惠台公共政策

一）经济社会融合发展的背景

自2008年马英九上台后，两岸开启了前所未有的开放交流局面，两岸关系进入和平发展阶段，大陆与台湾的经贸、人员往来在马英九执政时期达到前所未有的盛况。但是2014年爆发的“太阳花学运”暴露了两岸交流存在的深层次结构性矛盾，并在“台独”分裂势力操弄下加深了两岸的分歧与对立。偏重于经贸等“物质”利益方面的交流固然可以促进两岸关系的发展，但是对于促进两岸统一的成效有限，只有在继续促进经贸交流的同时，不断推动两岸社会融合发展，从利益共同体升华到心灵契合的命运共同体，才能实现国家有机的统一。另一方面，2016年民进党上台以来，由于未能正面明确承认一中内涵、原则，而企图以是似而非的论述来逃避对两岸关系性质的界定，两岸关系发展陷入了停滞、甚至倒退状态，台独的分裂行径也越发猖狂。两岸经济社会融合发展也不可避免受到影响，经历一些波折。但两岸经济社会融合发展是两岸人民的共同利益所在，大势所趋。经济社会融合发展既是作为实现国家有机统一的长期战略，也是有效应对在当前两岸政治关系较为紧张情况下，如何最大程度地保障和发展好两岸人民的共同利益的重要手段。

从整体上看，经济社会融合发展、心灵契合等理念深化了统一的内涵和途径。在统一路径、统一方式、以及统一实质意涵等凸显了两岸统一进程中的中国智慧，尤其是有助于避免类似德国统一后面临各种统一代价，从而更加坚定我们对两岸统一的信心。

（二）两岸经济社会融合发展提出过程

推动两岸经济社会融合发展是十八大以来党对台工作的重要新论述之一，其形成过程反映了以习近平总书记为核心的党和国家领导集体对两岸形势的科学认知。

2014年两会期间，《政府工作报告》首次提到“促进（两岸）经济融合”，同年11月1日，习近平总书记在福建平潭综合试验区考察时，公开提出两岸融合发展的概念：“两岸同胞同祖同根，血脉相连，文化相通，没有任何理由不携手发展、融合发展。大陆人口多，市场大，产业广，完全容得下来自台湾的商品，完全容得下来自台湾的企业。欢迎更多台湾企业到大陆发展。”[2] 2015年两会期间，习近平总书记在参加十二届全国政协会议联组会时，提出“两岸制度化协商取得新成果，两岸经济融合发展不断深入，各领域交流合作保持良好发展势头，台海局势总体稳定”。[3] 同年5月4日会见时任国民党主席朱立伦时，习近平总书记再次提出要“深化两岸利益融合，共创两岸互利双赢，增进两岸同胞福祉”。[4] 2016年3月5日，习近平总书记在两会期间参加上海代表团会议时第一次提出要“持续推进两岸各领域的交流合作，深化两岸经济社会融合发展，增进同胞亲情和福祉，拉近同胞心灵距离，增强对命运共同体的认知”。[5] 2017年《政府工作报告》提出要“推进两岸经济社会融合发展”。2017年10月召开党的十九大会议，习近平总书记在十九大报告中提出“愿意率先同台湾同胞分享大陆发展的机遇”、“将扩大两岸经济文化交流合作，实现互利互惠”、“逐步为台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活提供与大陆同胞同等的待遇，增进台湾同胞福祉”等落实两岸融合发展的具体论述。[6] 2019年1月2日，习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会进一步指出“深化两岸融合发展，夯实和平统一基础。”[7] 同年3月10日，在参加福建省代表团审议时，叮嘱福建的同在在推动两岸融合发展上做出示范。由此可见，两岸（经济社会）融合发展论述频次越来多，论述场合层次越来高。在总书记的多次论述中，融合发展目标更加具体、明朗，内涵不断丰富发展，两岸融合发展成为对台工作的重要论述之一。

相对应地，大陆学界也就两岸经济社会融合发展展开理论探讨。如王英津[8]、童立群[9]、张冠华[10]、陈先才[11]、朱磊[12]、刘国深[13]等学者较为系统分析了两岸经济社会融合发展的内涵、现状、问题及展望。这些研究聚焦两岸融合发展及其在两岸关系发展中的重要作用，有力促进两岸经济社会融合理论发展，也为更好地推进两岸经济社会融合提供理论指导。

在笔者看来，两岸经济社会融合发展，突出了目标性和方向性，融合发展是实现国家统一的必要过程，也必须有助于国家统一目标的实现。在扩大两岸经济社会各领域互动交流合作的同时，要使交流合作发展更加具有明确的目标性和指向性，即更广泛的交流合作是为了让两岸经济社会融为一体，合二为一。

其次，两岸经济融合发展是以两岸人民的福祉为中心、以包容、共享、发展为特征，重点之一在于让更多台湾同胞能够分享大陆发展的机会，共享发展成果，造福两岸人民，尤其是台湾同胞，让更多台胞在发展中有获得感，进而更加支持和投入到统一事业中来。因而，十分突出在融合中促进发展，在发展中实现更深融合之目标。

最后，实现融合发展的关键在于制定和实施一系列公共政策、经济政策。融合发展在实践层面是一项重要的政策概念[14]。这要求我们要重塑和建构新的涉台公共政策理念，重新梳理现有涉台公共政策体系，扫除不利于融合发展政策障碍的同时，更要创新政策内容，完善政策落实机制，提高融合政策实效，将融合发展政策落到实处。在这意义上，两岸经济社会融合发展是国家完全统一前的重要政策和治理实践，也为统一后更完善社会经济治理奠定了扎实的基础。

（三）以公共政策推进经济社会融合发展

在习近平总书记对台工作新论述、新思想指导下，大陆出台了一系列促进两岸经济社会融合的公共政策。特别是，2018年2月28日国台办出台了惠台“31条”，随后各省市纷纷响应，目前共有26个省、直辖市，出台了共计2000多条惠台具体举措。2018年9月1日起，根据国务院《港澳台居民居住证申领发放办法》，台胞可申请中华人民共和国台湾居民居住证。这些重要公共政策实践是以台湾居民同等待遇为核心，促进同胞融合，增进同胞心灵契合为目标，是因应国家统一前两岸人民学习、生活、创业、就业、工作等在一起，如何提供更好公共服务和实现更完善治理的前瞻性治理实践，将对统一后两岸经济社会文化治理奠定重要的理论和实践基础。

整体上，大陆颁布实施的对台公共政策呈现出如下特点：第一，对台公共政策是在民族复兴和国家和平统一的架构下进行总体设计，以践行“两岸一家亲”理念，建设两岸命运共同体为政策目标，因而能更加积极建构、主动作为，从便捷和服务于台湾同胞投资、生活、社会参与等进行前瞻式的设计。第二，大陆对台公共政策体系是置于对台政策体系总体目标之下，主轴就是为了让两岸人民更加便捷、低成本地生活在一起，经由生活共同体的建设达至命运共同的目标。所有公共政策内容体现出较高的稳定性、继承性和发展性，能够一脉相承地服务于最高政策目标，又能与时俱进，不断结合两岸社会交流的客观实际，推进政策内容的深化和完善。第三，大陆对台公共政策内容涉及到了台胞在学习、生活、投资等诸多领域，并且从中央到地方都有相应的组织和经费保障运作。因此，形成了相互支持、内容丰富，系统化、结构化、制度化、多样化的政策体系。第四，大陆对台公共政策更具有包容性和发展性，将其作为两岸社会经济整合的重要工具。大陆对台公共政策则体现包容性，大陆大力推行的台胞居民待遇政策，就是要为在陆台胞的衣、食、住、行等方面提供便捷性，使其能够和大陆居民享有同样的公共服务品质，让台胞的权益在大陆得到有效的保障。大陆的惠台政策必将促进更大规模、更便捷的两岸人民往来，更深次、更广泛的经济文化交流合作，进而全面提升两岸融合发展的深度和广度，为祖国统一大业奠定扎实基础。

二、两岸经济社会融合公共政策成效简析

一）营造良好两岸经济社会融合氛围，初步形成完整的涉台公共政策体系。

以政策制定为驱动，更加务实、更加聚焦、更加有效的两岸经济社会融合氛围逐步形成。截至目前，短短一年多的时间，已有26个省（自治区、直辖市）、对照发改委和国台办联合发布的“惠台31条措施”，结合各地实际情况，纷纷出台并执行各自的惠台政策。中央到地方都在快速、有效、科学，主动出击，积极作为地为台胞谋福利，促融合。

具体地，从各地推进惠台措施情形看，江苏、浙江、福建、广东、上海等台胞聚集的省市落实惠台政策非常迅速。在省（直辖市、自治区）以下层级，出台惠台政策最多的数江苏省和浙江省，分别是7个地级市和一个县（县级市，江苏昆山市，浙江嘉善县）。其次为福建省，有5个地级市和1个行政级别与地级市一样的平潭综合试验区出台惠台政策。再次为广东省，有4个地级市出台具体的惠台政策。这说明台胞聚集的长三角、珠三角、闽三角地带在落实惠台政策方面非常迅速到位。从具体的惠台措施来看，体现两个特征：一方面是严格对照中央出台的惠台政策（“惠台31条”），以中央的惠台措施为蓝本，体现了中央的统筹领导性。另一方面，地方纷纷结合各地的实际情况，进一步细化惠台措施，有所强调突出符合自身情况的部分，体现了地方落实惠台措施的灵活性和因地制宜特点。

从各地出台的惠台措施的内容，内容较为全面，不仅强调了促进两岸经贸合作和

交流，而且提出落实台湾同胞享受与大陆居民同等待遇，提出的措施涵盖了台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活上的方方面面。不仅侧重对台的经贸往来不同，也更加凸显要密切与台湾同胞的社会和文化融合。这表明大陆从上到下将更加侧重于从“两岸命运共同体”、“心灵契合”的角度来设计涉台公共政策体系。

二）增加吸引力，尤其对台湾年轻人的吸引力，促进了两岸人民更深次、更广泛交流。

大陆经济社会的蓬勃发展，充满机会与希望，台湾则长期处于“闷经济”困境中。大陆相较于台湾就有结构性的优势，天然的磁吸效应。经济社会融合发展举措的纷纷出台，就是秉持两岸一家亲理念，与台湾同胞分享大陆发展机遇的同时，实现同等的居民待遇。这让台胞，尤其年轻人，看到大陆的善意和更加广阔的前景加发展的机会，进而也增强了台湾年轻对大陆了解的意愿。

根据台湾草根影响力文教基金会2018年10月8日的调查结果显示54.7%的台湾受访者认为，大陆惠台政策31条对台湾民众及产业西进大陆具有“磁吸效益”，49.9%的台湾受访者表示，如有机会，有意愿前往大陆就业或创业[15]。根据厦门大学民调数据显示“认为大陆出台逐步解决台湾同胞同等待遇问题的政策是有善意和有点善意的受访者，分别占比为24%和15%，远超认为没有善意的20%的受访者，总体上有近4成的台湾民众感受到了大陆惠台政策的善意。从两岸人员往来情况上看，惠台落地逐步兑现后，“小三通”客运量迅猛增加：厦金航线8月客运量达17.2万人次，同比增长38.1%，再创航线开通17年来的单月客运量新高[16]。

更为重要的是体现在对年轻人的吸引和扶持方面。大陆各地的青创基地和青创扶持政策等，展示了大陆在为台湾年轻人发展创造条件和机遇的魄力、努力与能力。相比之下，台湾民进党当局则未能兑现竞选时对年轻人的承诺，63%的台湾受访者认为台湾当局提供的台湾青年在台创业发展的机会与环境不充足或非常不充足，仅19.4%认为是充足或非常充足的[17]。台湾年轻人原本寄希望于民进党的想法逐步破灭之后。

另一方面，台湾年轻人对大陆物质生活正向感受越来越强，台湾青年发现在台湾没有好机会的情况下，“物质跟未来生涯发展愿景紧密相关的驱动下，愿意给自己一个机会去认识、探索大陆。厦大台湾研究的民调也显示，20-30岁人群是非常愿意和愿意了解惠台政策，接近六成，该年龄段的受访者对大陆惠台政策表现较高的积极性，也是愿意登陆人群比重较大的部分。2018年申请到大陆高校就读的台生年增两至三倍[18]。说明大陆为台湾青年来大陆学习、生活、工作提供同等待遇的便利措施，越来越受到台湾青年的欢迎，这样的趋势还会发展。

三）提升了台企、台胞获得感，为其发展创造更好条件

大陆从中央到地方各级惠台措施重点在于切实扩大台企、台胞特别是基层民众的受益面和获得感，并逐步为台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活提供与大陆同胞同等待遇。从更大范围、更多层面为台胞在大陆生活提供便利，为台企更好更快发展创造条件。

整体上，惠台举措含金量高，可操作性强，确实提升了台企台胞的获得感。例如，中国银行业协会台资银行工作委员会、国家开发银行和大陆台资银行等加强合作，已有2个银团贷款试点项目成功落地，项目金额6.3亿元人民币，台资银行参与额度共计5500万元人民币。福建惠台66条具体措施，广大台胞台企的获得感不断提升。2018年上半年，根据认定为高新技术企业的在闽台企，可按规定享受减按15%税率征收企业所得税，福建省有176家台资企业享受此项政策，优惠总金额达7.58亿元。在简化台湾图书进口备案流程方面，2018年福建已在莆田湄洲岛、福州三坊七巷等地开设4个“台湾书店”，台湾图书进口备案时限已由20个工作日缩短至10个工作日。在农业合作方面，福建6个台创园中，已有永福台品樱花园、漳平鸿鼎农场、漳州钜宝生物科技、福建万辰生物科技等183家台资农业企业享受了生产电价优惠，年减少生产用电支出1420万元[19]。

再以厦门为例，无论是居住生活，还是就学就业创业经商，随着惠台政策的落实，台胞收获了实实在在的获得感。厦门新认定台资高新技术企业37家，给予台资企业转型升级专项资金补助已达1000多万元，市级科技资金今年资助对台产学研合作项目28项；厦门在全省率先开展在厦就业台湾人才申报认定专业技术职务任职资格工作，25名长庚医院的台籍医师拿到了职称认定书；厦门率先出台《关于台湾服务者在厦门设立个体诊所有关规定的通知》，已成立了6家台胞独资个体诊所；目前，800多家台商个体工商户在厦经营；百余名台湾教师在厦任教，近200名台胞获评台湾特聘专家和专才，66名台胞担任厦门社区主任助理，184名台籍空姐入职厦

门航空，众多台生在厦门实习见习，3万多名台胞经市民通道前往鼓浪屿[20]。

惠台措施越来越贴近台胞生活，让台胞在陆的生活越来越便利。持证台胞能享受国家和居住地提供的3项权利、6项基本公共服务和9项便利，使台胞享受大陆同胞“同等待遇”。目前申领居住证的台胞也超过数万人。

三、两岸经济社会融合公共政策可能存在的主要问题与对策

一）存在的主要问题

(1) 政策落地需要进一步的跨部门协助

政策落地的过程需要系统性协调。大陆目前出台的各项惠台政策是在已有工作基础上的全面提升，它不仅涉及到已有制度系统之间协调和创新，更涉及到不同部门之间的有机协作。应避免相关政策各自为政，而产生行政组织间隔阂现象。

具体地，在推动惠台政策时，需要大陆政府不同部门相互配合与协调，而大陆行政区域广袤，不同地方在落实政策时可能效率不一，不同部门也可能存在相互推诿塞责问题。行政协调既要有纵向的上下级部门协调，也需要横向部门的配套协调。在落实台湾同胞可以大陆自主办理银行卡事宜，政策上是台胞同等待遇的应有之义，但在实际操作过程中，银行却未能直接办理，台胞找台办，台办也无法直接推进。只能上报，再经由人民银行下发文件处理解决。这使得政策落地需要绕一个周期。再如横向的协调，台胞的同等待遇，往往需要如公安、人力资源、财政等相关部门的配套，体系化支持。

(2) 政策落地进度不一，还有待进一步提升

如前文所述从2月28日到现在，出台惠台措施的省已达26个。但各省出台的时间不一。较早出台在六月份如福建、上海，晚出台则在10月份如湖南、安徽等。让政策正在发挥作用的是在于政策的落实、落细。实际政策的落地要一个时间过程。就目前而言，福建省惠台实施细则得到较为充分设计，政策落地的兑现成果也初步形成，相比较而言，其他省市则尚未有更加细致的政策细则出台。

(3) 落实惠台政策时面临的涉台专业性有待进一步提升

从事涉台事务的部门人力有限，绝大部分部门及人员对台事务还较为生疏，影响两岸融合发展的推动。涉台事务的重要性认识也有待提高。涉台政策具有一定的特殊性，许多地方管理和服务部门并不熟悉相关政策，往往规避处理台胞办理业务导致台胞社会融合不便、惠台政策难以落实，造成台胞个体融入体验不佳、带来负面影响。

(4) 政府主导，社会多元参与的体系化格局尚未最终形成

目前大陆对台工作以官方推动为主，民间社会组织在这方面作用较弱。充分调动基层、充分激活民间力量成为政策落地的关键点。但在推动两岸社会融合发展方面以官方为主，民间社会组织方面较少参与。目前尚未系统化调动、支持、扶持诸如台联、妇联、共青团、学联、工商联等半官方组织以及非政府组织（NGO）、社团组织等社会组织在促进两岸经济社会融合上的积极性，充分发挥其作用

尤其是在台胞同等待遇实现，以及帮助台湾同胞融入大陆社会方面，NGO组织能够提供更加高效、专业的服务。在一些台胞集聚的地方，如江苏昆山、上海市、厦门市等地的街道和社区，以开放包容的心态积极促进与台湾同胞的融合，让台湾同胞一道参与社区治理，已经取得较为积极的成效,这应该值得进一步的推广和提升。

(5) 政策宣传，特别是入岛宣传，提高台胞的感知率，认可度

惠台的政策对象就是台湾同胞、台企。这不仅包括已经在大陆，更包括岛内的企业和同胞。根据厦大台湾研究院民调中心的调查，询问受访者对大陆出台“惠（对）台31条措施”是否了解时，回答“了解”的受访者有126人，占16.9%。回答“不了解”和“不太了解”的比例分别63.7%和19%。可见由于政策的宣达需要一定的过程和时间，目前有八成多的岛内民众仍然对惠台31条政策不了解。

除了做民调时间离政策发布只有3个月时间较短的原因之外，更主要在于目前入岛宣传的路径和方式还需要进一步改善。让政策能够充分对被政策对象所了解是政策能否发挥效果，发挥多大效果的重要关键一环。不仅是对岛内的宣传，对已经在陆的宣传，也应更加全面、准确。目前在政策宣传方面还需要下很大的努力。

二）对策建议

(1) 加快政策落地，设立机制化的协同制度。

促进两岸经济社会融相关措施涵盖多领域，开放力度大、范围广、涉及部门多前所未有。为此需要有一个枢纽组织或者建立机制化的协同制度，来推进政策的落地。与此同时，强化顶层设计，明确各级政府权责。需要明确各级政府、各部门在推进两岸经济社会融合工作中的权责。既要明确领导责任，中央到地方皆需要有专门的领导部门统筹领导，不能各自为政，遇到事情相互推诿。同时，也要实事求是，不能一刀切，认识到各地的差异，结合各地实际情况出台惠台政策。在地方层面，建议由省级主要领导挂帅指挥、协调各级部门合作促进两岸经济社会融合工作。地方在出台惠台政策时，不能全盘照抄中央，需要结合实际情况和实际需求制定符合该地的惠台措施。

以市级单位为例。惠台措施是全方面、立体式的，涉及到多方政府职能机构如市台办、民政局、法院、宗教局、人社局、教育局、财政局、公安局等。为了促进各部门之间工作合作，协调推进落实惠台政策。建议在市委、市政府领导下，成立一个跨部门的、机制化工作协调会，以推进惠台政策所遇到问题为工作会期，增强全市对台工作氛围，提升政策惠及台胞的速度，让台湾同胞更快有感。

目前各省市政策落地的情况进展不一。整体上，作为两岸交流合作的先行省份，福建落实落细惠台措施上目前走在了前头，为了打通政策落地的“最后一公里”，福建省成立促进闽台经济文化交流合作协调机制，推动建立台商台胞社会监督机制，建立政策落实工作台账。厦门“惠台60条”出台后，80个职能部门参与制定了具体实施细则。在20多万字的细则中，每条措施都明确了办事流程等事项，确保出台一条，落实一条，见效一条。每条措施都有明确的责任单位、责任处室和联系方式。平潭潭将探索建立落实‘两个同等待遇’工作联席会议制度，进一步扩大试验领域，深化、细化、实化惠台措施，加快建设两岸一家亲融合发展示范区。

为此，省市之间已经在落实落细惠台政策等方面加强合作，进而全面落实各项惠台措施，持续做深、做细、做实两岸经贸交流合作，将深化拓展台胞台企同等待遇实施的深度和广度。让台湾同胞充分参与到大陆的发展中来，共享大陆发展机遇，得到更多的实惠。

(2)建构促进两岸经济社会融合的多元服务主体

贯彻“两岸一家亲”，为台胞提供同等待遇，实质上也可以被视为是大陆提供公共服务，进行两岸治理实践的重要组成部分。这需要多元的服务主体，以便更为高效地促进两岸的经济社会融合。在现阶段，在突出政府相关职能部门在融合方向引领者、政策制度输出者、经济资源供方等作用的同时，也迫切需要充分调动民间社会力量，引导社会组织参与到推进两岸融合发展工作中。

惠台措施暖人心，需要基层用心用力落实。更加具体的公共服务，迫切需要多元的服务和供给主体。政府资源和人力有限，而民间社会可以弥补这一不足，需要鼓励民间社会组织积极投入进来，与政府一起，共同合作，推动两岸融合。尤其是在促进台胞的同等待遇方面，更需要社会组织的参与。同时也要鼓励台湾地区从事两岸民间交流的机构，以及大陆长期生活的台湾同胞参与到这一工作中来。

与此同时，由于涉台服务的特殊性与专业性。需要要加大培养专业涉台工作专业人才，加强一线对台人员的业务能力。因为台胞融入大陆生活涉及到就业、学习、居住、医疗等方方面面，需要大量专门人才，方能胜任。基于大陆县市多，要全部要求每个县市都有许多从事涉台工作的人员不切实际，因而可以在地级市以下集中设立专门的服务台胞窗口，当然台胞非常聚集的县市可以增加窗口和人力。

(3) 实施开展政策实施效果评估、细化政策

一是，已有政策落地情况的评估。关注政策落地的进度，台胞台企的满意度。具体地，以台湾同胞需求为导向，以促进同胞融合、增进心灵契合为目标，聚焦台湾同胞的参与感、获得感、认同感和归属感等政策效果，建立惠台政策评估指标。借智高校和智库适时开展惠台政策效果评估，并为惠台政策的进一步落实和深化提供针对性政策建议。

二是，关注倾听台企、台胞的新需求。根据台湾研究院民调中心的大数据分析，岛内民众关注就业要远高于关注创业，因而可在就业方面制定更多的、更细致的政策。再如，同胞的居民同等待遇方面，有相当一部分台湾同胞关注台胞在大陆参加医疗保险的细化政策。

三是，要注意防范风险，妥善处理政策的意外性后果。特别是，要实施评估台湾青年在大陆的生活、发展状况。给已经登陆，但可能创业失败或就业困难的人员给予有效的后续保障。根据厦大台湾研究院大数据分析结果显示，在早期2013年到2017年，台胞就业和创业方面都是正面评价比占绝对优势，而2017年5月份以来，

中性评价比占据主导，正面评价有所下滑；就业方面表现欠佳，负面评价比上升了约11个百分点，上升幅度较大。为此，应该围绕就业满意欠佳，创业困难等原因的跟踪研究，适时做出政策调整与细化，让更多的台湾青年能够实现自己想要的发展。同时尤其要注意的是，要警惕未来岛内某些政治分裂势力，借助此次高雄选举的“北漂”议题，在大选时打“陆漂”的牌子，抹黑丑化大陆的经济社会融合政策。总之，各职能部门应继续秉持“两岸一家亲”理念，加强政策落实，评估实施效果，并根据需要研究制定更多政策举措，扩大和深化两岸经济文化交流合作，不断增进两岸同胞亲情和福祉。

(4) 加强惠台政策宣传

为了让更多岛内民众，更加全面、更加准确地理解大陆的各项经济社会融合政策。在加强官方正式渠道例如领导人讲话、国家部委的文件，国台办发言等经由正式媒体的报道宣传，或者借助两岸之间各种交流平台如海峡论坛，城市之间交流论坛、政党之间、社会组织之间的交流宣传之外。更应可以依托软性渠道，借助台胞做好政策的解读和宣传。具体地，

一是，各级台办充分依托现有台湾同胞组织和平台，如台商协会、台胞驿站，青创基地，社区主任助理等，借助微信群、微信公众号、微博等新媒体手段，加大对在陆台胞的政策宣传、解读、宣讲；二是，积极依托新媒体进行入台宣传。例如用图表化、问答式的宣传文宣，卡通讲解式的微视频，台胞现身说法的微视频，台胞在陆享受居民同等待遇的视频短片或者纪录长片，依托在陆台胞投放到岛内居民主要接触的新媒体接触平台，例如YouTube、line社群、公众号，或者岛内电视台的平台等。让更多岛内民众了解大陆惠台政策内容和具体落实情况。

四、结语

两岸经济社会融合发展是以习近平总书记为领导核心的党中央对台工作创造性重要论述之一。在此思想指导下，以两岸人民为中心、以包容、共享、发展为特征的惠台公共政策体系逐步形成。扎实推进各项政策落地，充分发挥好政策的正向功能是实现两岸有机统一的重要路径，也是两岸人民对全球统一实践的重要贡献。

<참考文献>

- [1] 李海燕：《两岸经济社会融合发展的内涵与指标体系分析》，中评网，2018年11月19日，网址：
- http://www.crntt.com/doc/1052/3/3/5/105233562.html?coluid=266&docid=105233562&kindid=0&mdate=1119001110。
- [2]《习近平在福建调研时强调 全面深化改革全面推进依法治国》，新浪网，2014年11月2日，网址：http://news.sina.com.cn/c/2014-11-02/201831085749.shtml。
- [3]《习近平：坚持两岸关系和平发展道路 促进共同发展造福两岸同胞》，中国新闻网，2015年3月5日，网址：http://www.chinanews.com/gn/2015/03-05/7101836.shtml。
- [4]《习近平总书记会见中国国民党主席朱立伦》，人民网，2015年5月5日，网址：http://cpc.people.com.cn/n/2015/0505/c64094-26948042.html。
- [5]《习近平参加上海代表团审议》，新华网，2016年3月5日，网址：http://www.xinhuanet.com//politics/2016lh/2016-03/05/c_1118243972.htm。
- [6]《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中华人民共和国中央人民政府网，2017年10月27日，网址：http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。
- [7]《习近平：推进祖国和平统一而共同奋斗——在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话》https://www.xuexi.cn/a87a19fe485b57adef4ca097a235538a/e43e220633a65f9b6d8b53712cba9caa.html
- [8] 王英津：《融合发展：大陆推进和平统一的新思路》，中评网，2017年5月1日，网址：http://bj.crntt.com/doc/1046/2/1/3/104621382_4.html?coluid=245&kindid=17510&docid=104621382&mdate=0524114743。
- [9] 童立群：《两岸经济社会融合发展：政策研究的视角》,《统一战线学研究》，2018年第2期。
- [10] 张冠华：《两岸经济社会融合发展的内涵与路径探讨》，《台湾研究》，2017年第4期。

- [11] 陈先才：《新形势下推进两岸社会融合发展问题研究》,《现代台湾研究》, 2016年第6期。
- [12] 朱磊、蔡礼辉、陈锦涵：《两岸社会融合发展初探》，《台海研究》，2014年第4期。
- [13] 刘国深,芮鹏,. 两岸融合发展的理论价值与实践意义[J]. 台湾研究集刊,2019,(4).
- [14] 刘佳雁,. 两岸融合发展:政策内涵及价值体系[J]. 现代台湾研究,2018,(2).
- [15][17]《台湾机会少 5成民众有意西进大陆发展》，2018年10月4日，草根影响力文教基金会，网址：http://www.gri.tw/site/index.php/component/content/article/14-roksprocket-mosaic/226-5
- [16][20]《惠台措施落实有力有效 厦门对台虹吸效应明显》，台海网，2018年12月4日，网址http://www.taihainet.com/news/xmnews/ldjj/2018-12-04/2210201.html
- [18]《国台办：台生申请来大陆就读大学人数明显上升》，人民网，2018年4月11日，网址：http://tw.people.com.cn/n1/2018/0411/c14657-29919392.html
- [19]《福建将进一步打造惠台升级版 让台资企业更好更快发展》，中国新闻网，2018年12月5日，网址：http://www.fj.chinanews.com/news/fj_ttgz/2018/2018-12-05/428066.html

양안 경제사회 융합발과 정책 심화 방식에 관하여

/

샤오르쿠이 (샤먼대 대만연구원 양안관계연구소)

(제요)

양안의 경제 사회 융합발전은 시진핑(習近平) 총서기를 핵심 영수로 하는 중앙당의 대 대만 사업의 중요한 창의적 논의 가운데 하나이다. 이러한 이념 하에 양안 인민을 중심으로 하고 포용과 공유, 발전을 특징으로 하는 대만 혜택 공공정책의 체계가 점진적으로 형성되었다. 각 정책의 시행을 실질적으로 추진하여 정책의 순기능을 충분히 발휘하도록 하는 것은 양안의 유기적 통일 실현의 중요한 경로일 뿐 아니라 세계 통합 실천에의 중요한 공헌이다.

(핵심어)

융합 발전; 공공정책; 양안관계

18차 당대회(중국 공산당 제18차 전국대표대회) 이후 시진핑(習近平) 총서기를 핵심 영수로 하는 중앙당은 대만과의 교류경험을 총결하여 대만에 대해 “양안일가친(兩岸一家親. 양안은 한 가족)”, “양안 운명공동체”, “양안의 심리적 교감과 유대”, “융합발전” 등의 새로운 논제를 창의적으로 제시하였다. “시진핑을 핵심으로 하는 새 지도부는 양안의 융합발전을 매우 중시하여, 그 내용을 끊임없이 보강, 확장해 왔는데, 처음에 양안의 경제적 융합의 촉진을 강조한 것에서 시작하여 현재는 양안의 경제적, 사회적 융합, 심리적 융합 및 이익의 융합으로 확대 심화하기에 이르렀다.”[1] 이는 대륙의 대 대만 사업이 지속적으로 심화, 세분화되고, 양안관계가 상호교류에서 융합발전으로의 관계 전환을 점진적으로 실현해 가고 있음을 나타낸다. 바꿔 말하면, 대륙은 양안의 경제

무역 교류협력을 중시할 뿐 아니라. 보다 많은 대만동포들이 대륙의 경제발전의 이익을 공유할 수 있도록 함으로써 양안의 경제교류에서 대만동포들의 성취감(역주: 원래는 획득감獲得感이라 함. 무언가를 실질적으로 얻었다는 마음)을 높이고, 또한 대만동포들이 자발적으로 대륙사회에 융화되어 들어오게 함으로써 대륙에서 대만동포들의 사회적 동질감을 강화하고자 한다. 양안 경제 사회 융합발전의 추진은 18차 당대회 이래 대만 사업의 새로운 논점이다. 그 형성 과정은 시진핑 총서기를 핵심으로 하는 당과 국가지도부의 양안 형세에 대한 과학적 인식을 반영하고 있다.

1. 양안 경제 사회 융합발전과 대만 혜택 공공정책

1) 경제 사회 융합발전의 배경

2008년 마잉주(馬英九) 집권 후, 양안은 전에 없던 교류와 개방의 국면을 열었고, 양안관계는 평화발전의 단계로 진입하여, 대륙과 대만의 경제적, 인적 왕래는 마잉주 집권시기에 공전의 성황을 이루었다. 그러나 2014년 발발한 "해바라기 학생운동(태양화太陽花 운동. 대만 입법원立法院에서 양안서비스무역협의海峽兩岸服務貿易協議를 졸속으로 통과시킨 것에 반발하여 협정 철회를 요구하며 이어진 시위운동)"은 양안교류의 심층에 존재하는 구조적 모순을 그대로 드러내었다. 게다가 "대만 독립"을 주장하는 분열 세력의 책동으로 양안의 갈등과 대립은 더욱 심화되었다. 경제무역 등 "물질적"이익에 편중한 교류는, 물론 양안관계의 발전을 촉진하기도 하였으나, 양안의 통일을 촉진하는 데 있어서의 성과에는 한계가 있었다. 경제무역교류를 계속 추진하는 동시에, 양안사회의 융합발전을 지속적으로 추진하여, 이익공동체에서 심리적 유대감을 이룬 운명공동체로 승화되어야지만 비로소 국가의 유기적 통일을 실현할 수 있을 것이다. 다른 한편으로, 2016년 민진당(民進党) 집권 이후, 대만은'하나의 중국'의 의미와 원칙을 정면에서 명확하게 인정하지 않고, 그럴듯한 사이비 논리로 양안관계의 성격에 대해 규정하는 것을 회피해왔다. 이에 양안관계의 발전은 정체되고 심지어 후퇴하는 지경에 이르렀고, 대만 독립을 주장하는 분열 행태도 갈수록 더욱 도발적이 되었다. 이에 양안의 경제 사회 융합발전 또한 그 영향으로 어느 정도의 파란을 겪을 수밖에 없었다. 그러나 양안의 경제 사회 융합발전은 양안인민의 공동 이익이 있는 자리이자 대세의 흐름이다. 경제 사회 융합발전은 국가의 유기적 통일을 실현 하기 위한 장기적 전략인 동시에 현재 양안의 비교적 긴장된 정치적 상황 하에서 어떻게 양안인민의 공동 이익을 최대한도로 보장하고 발전시키는가의 문제에 대해 보다 효과적으로 대응할 수 있는 중요한 수단이다.

전체적으로 보건대, 경제 사회 융합발전과 심리적 연대 등의 이념은 통일의 내용과 과정을 심화하였다. 통일 경로와 통일 방식 및 통일의 실질적 의미 등, 양안 통일의 진행 과정 중에서 중국의 지혜가 돋보이는데, 특히 독일이 통일 이후 직면했던 여러 가지 통일의 대가와 같은 문제를 방지하는 데 도움이 된다. 이에 우리는 양안 통일에 대한 신념을 더욱 확고히 하게 되었다.

2) 양안 경제 사회 융합발전의 제기 과정

양안 경제 사회 융합발전의 추진은 18차 당대회 이래 대만 사업의 중요한 새로운 논의 가운데 하나로, 그 형성 과정은 시진핑 총서기를 핵심으로 하는 당과 국가지도부의 양안 형세에 대한 과학적 인식을 반영하고 있다. 2014년 양회(兩會: 전국인민대표대회全國人民代表大會와 정치협상회의政治協商會議의 양대 회의) 기간에 《정부공작보고(政府工作報告)》에서 처음으로 "양안 경제 융합촉진"을 제기하였고, 같은 해 11월 1일, 시진핑 총서기는 푸젠 핑탄 종합시험구(福建 平潭綜合試驗區)를 시찰할 때 양안 융합발전 개념을 공개적으로 제시하였다. "양안동포는 같은 조상 같은 뿌리로, 혈연으로 연결되고 문화적으로 상통한다. 우리는 함께 손을 잡고 융합발전을 이루어 나가지 않을 어떠한 이유도 없다. 대륙은 인구가 많고 시장이 거대하고 산업이 광대하여 대만의 상품을 완전히 수용할 수 있고, 대만의 기업을 완전히 수용할 수 있다. 보다 많은 대만 기업의 대륙에서의 발전을 환영한다."[2] 2015년 양회 기간에 시진핑 총서기는 12회 전국정치협상회의 토론회에 참석했을 때 "양안 제도화 협상에서 새로운 성과 취득, 양안 경제 융합발전의 지속적 심화, 각 영역의 교류 협력에서 양호한 발전추세 유지, 대만해협 정세의 총체적 안정"[3]을 제기하였다. 같은 해 5월 4일 당시 국민당(國民党) 주석 주리룬(朱立倫)을 회견할 때 시진핑 총서기는 "양안의 이익 융합을 심화하고, 양안이 상호 이익으로 서로 윈윈할 수 있는 길을 함께 만들어가며, 양안 동포의 복지 증진"[4]에 힘써야 한다고 재차 말하였다. 2016년 3월 5일, 시진핑 총서기는 양회기간에 상하이 대표단 회의에 참석하여 "양안 각 영역의 교류협력을 지속적으로 추진하고, 양안 경제 사회 융합발전을 심화하며, 동포 간의 우애와 복지를 증진하여 동포들의 심리적 거리를 좁히고 운명공동체로의 인식을 강화해야 한다"[5]고 하였다. 2017년 《정부공작보고》에서 "양안 경제 사회 융합발전을 추진"할 것을 제기하였다. 2017년 10월 열린 19차 당대회 회

의, 19차 당대회 보고에서 시진핑 총서기는 “대만 동포와 대륙 발전의 기회를 공유하는 데 앞장서기를 원하며”, “장차 양안 경제 문화 교류협력을 확대하여 상호이익과 혜택을 실현하고”, “대륙에서 대만동포가 학업, 창업, 취업, 생활을 하는 데 있어 대륙동포와 동등한 대우를 받을 수 있도록 점진적으로 추진함으로써 대만동포의 복지를 증진”하는 등 양안의 융합발전을 확실하게 하는 구체적 논의를 제기하였다.[6] 2019년 1월 2일, 시진핑 총서기는《대만동포에 고함(告台湾同胞書)》발표 40주년 기념회에서 한 걸음 더 나아가 “양안 융합발전을 심화하고, 평화통일의 기초를 다질 것을”지적하였다.[7] 같은 해 3월 10일, 푸젠 성 대표단 심의에 참석하여 양안 융합발전의 추진에 푸젠이 함께 모범을 보여줄 것을 거듭 당부하였다. 이로부터 양안 (경제사회) 융합발전에 대한 논의의 빈도가 더욱 높아지고, 논의의 층위는 더욱 깊어지는 것을 볼 수 있다. 총서기의 여러 차례 논의에서 융합발전의 목표는 더욱 구체적이고 분명하고, 내용은 끊임 없이 풍성하게 발전하여, 양안 융합발전은 대만 사업의 중요한 논점 가운데 하나가 되었다.

이에 상응하여 대륙의 학계에서도 양안 경제 사회 융합발전에 대해 이론적 검토를 전개하였다. 왕잉진(王英津)[8], 퉁리췬(童立群)[9], 장관화(張冠華)[10], 천셴차이(陳先才)[11], 주레이(朱磊)[12], 류궈선(劉國深)[13] 등 학자들은 양안 경제 사회 융합발전의 개념, 현재 상황, 문제 및 전망에 대해 비교적 체계적인 분석을 하였다. 이들 연구는 양안 융합발전 및 그것이 양안관계 발전에서 지니는 중요 작용에 집중하고 있는데, 양안 경제 사회 융합이론의 발전을 강하게 촉진할 뿐 아니라 양안 경제 사회 융합이 더욱 잘 추진될 수 있도록 이론적인 가이드를 제공해주었다.

필자가 보기에, 양안 경제 사회 융합발전은 그 목표성과 방향성을 분명히 드러내고 있다. 융합발전은 국가통일 실현을 위한 필수 과정이고, 또한 국가통일 목표의 실현에 반드시 도움이 되는 것이어야 한다. 양안 경제 사회 각 영역이 상호 교류협력하는 동시에 교류협력의 발전이 더욱 명확한 목표성과 지향성을 지니도록 해야 하는데, 즉 보다 광범위한 교류와 협력은 양안 경제 사회를 하나로 ‘융합’하기 위한 것이어야 한다.

다음으로, 양안 경제 융합발전은 양안 인민의 복지를 중심으로 하고, 포용과 공유, 발전을 특징으로 하는데, 그 중점 가운데 하나는 보다 많은 대만동포들에게 대륙발전을 나눌 기회를 주고 그 발전의 성과를 공유할 수 있도록 하여, 양안의 인민 모두를 행복하게 하는 데 있다. 특히 대만동포들에게는, 발전 속에서 성취감(획득감)을 느낄 수 있을 뿐 아니라 나아가 한층 더 통일 사업을 지지하고 적극 동참할 수 있도록 해야 한다. 그러므로 융합 가운데 발전을 촉진하고, 발전 가운데 보다 깊은 융합의 목표를 실현하는 점이 특히 두드러진다.

마지막으로, 융합발전 실현의 관건은 공공정책, 경제정책의 제정과 실시에 있다. 융합발전은 실천적 측면에서 하나의 중요한 정책 개념이다.[14] 이것은 우리에게 대만 관련 새로운 공공정책이념을 재건하기를 요구하고, 기존의 대만 관련 공공정책 체계를 새로이 정리하기를 요구한다. 융합발전에 불리한 정책적 장애를 제거하는 동시에, 정책 내용을 더욱 창의적으로 하고, 정책 실행 기제를 완전하게 하고, 융합정책의 실효를 제고하여, 융합발전 정책이 실제적으로 실현될 수 있도록 해야 한다. 이러한 의미에서 양안 경제 사회 융합발전은 국가의 완전한 통일 이전의 중요한 정책과 관리의 실천이자, 또한 통일 이후의 보다 완전한 사회적 경제적 관리를 위해 착실히 기초를 다지는 일이다.

3) 공공정책을 통한 경제 사회 융합발전의 추진

시진핑 총서기의 대만 사업에 대한 새로운 논의, 새로운 사상의 인도 하에, 대륙은 양안 경제 사회 융합을 촉진하는 일련의 공공정책을 내놓았다. 특히 2018년 2월 28일 국무원 대만사무실(國務院台湾事務辦公室)은 대만 혜택 “31개 조”를 발표하였는데, 뒤이어 각 성(省)과 시(市)에서 잇달아 호응하여, 현재 모두 26개 성과 직할시에서 2000여 조에 달하는 구체적 대만 혜택 조치를 발표하였다. 2018년 9월 1일부터 국무원의《홍콩, 마카오, 대만 주민 거주증 신청, 발급방법(港澳台居民居住証申領發放辦法)》에 근거하여 대만동포는 중화인민공화국 대만주민 거주증을 신청할 수 있다. 이와 같은 중요 공공정책의 실천은 대만주민에 대한 동등한 대우를 핵심으로 하고, 동포 간의 융합을 촉진하고 동포 간의 심리적 연대를 증진하는 것을 목표로 하는 것으로, 국가통일 이전에 양안의 인민이 학업과 생활과 창업, 취업, 사업 등에서 함께 할 때 어떻게 보다 나은 공공 서비스를 제공하고 보다 완전한 미래지향적 행정 실천을 실현하는가 하는 것은 통일 이후 양안의 경제 사회 문화 행정을 위한 중요한 이론적, 실천적 기초가 될 것이다.

전체적으로, 대륙이 반포, 시행한 대만에 대한 공공정책은 다음과 같은 몇 가지 특징을 보인다. 첫째, 대만에 대한 공공정책은 민족 부흥과 국가 평화통일이라는 기본 틀 아래 총체적인 설계를 한 것으로, “양안은 한 가족”이라는 이념의 실행과 양안 운명공동체 건설을 정책 목표로 한다. 따라서 대만동포들의 투자, 생활, 사회참여 등에 편의를 제공하는 것에 보다 적극적이고 능동적으로 미래지향적 설계를 진행할 수 있다. 둘째, 대만에 대한 대륙의 공공정책은 대 대만 정책 체계의 총체적 목표 아래 놓여 있다. 그 주축은 바로 양안인민들이 보다 간편하고 저비용으로 함께 생활할 수 있도록 하기 위해 생활공동체의 건설을 통해 운명공동체라는 목표를 이룰 수 있도록 하는 것이다.

모든 공공정책 내용은 비교적 높은 안정성과 지속성, 그리고 발전성을 구현해 내어, 최고 정책 목표에 일맥상통하게 부응할 수 있다. 또한 시대의 변화에 따라 발전하며 양안 사회교류의 객관적 실제 상황과 결합하여, 정책 내용을 심화하고 완전하게 할 수 있다. 셋째, 대륙의 대 대만 공공정책 내용은 대만동포의 학업, 생활, 투자 등 여러 영역을 포괄하고 있고, 아울러 중앙에서 지방에 이르기까지 모두 그에 상응하는 조직과 경비운용이 보장되어 있다. 따라서 상호 보조하는, 풍부한 내용을 지닌, 체계적이고 구조적이고 다양한 정책 시스템을 형성하였다. 넷째, 대만에 대한 공공정책은 더욱 포용성과 발전성을 지니고 있어, 양안 경제 사회 통합의 중요한 도구가 될 것이다. 대만에 대한 공공정책은 포용성을 구현하는데, 대륙이 적극 추진하는 대만동포 주민대우 정책은 바로 대륙에 있는 대만동포의 의식주 등 측면에 편의를 제공하여 대륙주민과 같은 공공서비스 품질을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 이로써 대륙에서의 대만동포의 권익은 유효한 보장을 받을 수 있다. 대륙의 대만 혜택 정책은 보다 대규모로 보다 편리하게 양안인민들의 왕래를 촉진하고, 보다 심화되고 보다 광범위한 경제 문화 교류협력을 촉진하도록 해야 할 것이다. 나아가 양안 융합발전의 폭과 깊이를 전면적으로 제고하여 조국통일대업을 위한 착실한 기초를 다지도록 해야 할 것이다.

2. 양안 경제 사회 융합 공공정책의 성과 분석

1) 양안 경제 사회 융합을 위한 양호한 환경을 조성하여 초보적으로 전반적인 대만 관련 공공정책 체계를 형성하였다.

정책의 제정을 동력으로 삼아 보다 실질적, 집중적, 효과적인 양안 경제 사회 융합 환경을 점진적으로 형성하였다. 현재 이르기까지 짧은 1년여의 시간 동안 이미 26개 성(자치구, 직할시)에서 발전 개혁 위원회(發展和改革委員會)와 국무원 대만사무실이 연합하여 발표한 "대만 혜택31개 조치"를 참조하여, 각 지역 실정에 맞춘 각각의 대만 혜택 정책을 연이어 내고 집행하였다. 중앙에서 지방에 이르기까지 신속, 효율, 과학에 입각하여 주동적으로 공략하고 적극적인 조치로 대만동포를 위한 복리 도모와 융합 촉진에 힘쓰고 있다.

구체적으로 각 지역에서 추진하는 대만 혜택 조치 상황을 보면, 장쑤(江蘇), 저장(浙江), 푸젠(福建), 광둥(广東), 상하이(上海) 등 대만동포들이 비교적 많은 성과 시에서 실제적인 대만 혜택 정책이 매우 신속하게 진행되고 있다. 성급(省級. 직할시, 자치구) 이하 지역에서 대만 혜택 정책을 가장 많이 낸 곳으로 장쑤와 저장을 꼽을 수 있다. 각각 일곱 개 지급시(地級市: 2급 지방행정구역)와 한 개 현(협급시縣級市, 장쑤 쿤산시江蘇昆山市, 저장 자산현浙江嘉善縣)에서 대만 혜택 정책을 내놓았다. 그 다음은 푸젠성으로 다섯 개의 지급시와 한 개의 행정 등급이 지급시와 같은 핑탄 종합시험구(平潭綜合試驗區)에서 대만 혜택 정책을 내었다. 다음으로 광둥성인데 네 개 지급시에서 구체적인 대만 혜택 정책을 내었다. 이는 대만동포들이 집중되어 있는 창산자오(長三角), 주산자오(珠三角), 민산자오(閩三角) 지대에서 실질적인 대만 혜택 정책이 매우 빠르게 자리 잡아가고 있음을 설명해준다. 구체적인 대만 혜택 조치를 살펴보면, 다음과 같은 두 가지 특징을 나타낸다. 우선, 중앙에서 낸 대만 혜택 정책(31개 조치)을 엄중히 참조하여 중앙의 조치를 기준으로 삼아 중앙이 총괄하는 방향성을 그대로 구현하였다. 다른 한편으로 지방은 각지의 실정에 맞추어 대만 혜택 정책을 한 층 더 세분화하며 각지의 상황에 부합하는 부분을 강조, 부각하여 지방의 실정에 맞는 정책의 융통성을 구현하였다.

각 지역에서 낸 대만 혜택 조치의 내용은 비교적 전면적이다. 양안의 경제무역 협력 교류의 촉진을 강조할 뿐 아니라 실제적으로 대만동포가 대륙주민과 동등한 대우를 누리도록 하는 조치를 제시하는데, 그 내용은 대만동포들이 대륙에서 학업, 창업, 취업, 생활하는 것과 관련한 각 방면을 두루 포괄하고 있다. 대만에 대한 경제무역 왕래의 차이점에 치중할 뿐 아니라, 대만동포의 사회 문화와 밀접하게 융합해야 한다는 측면을 부각시켰다. 이는 대륙이 위로부터 아래에 이르기까지 양안의 운명공동체, 심리적 유대의 각도에서 대만 관련 공공정책 체계를 설계하는 데 주력하고 있음을 나타낸다.

2) 흡인력, 특히 대만 젊은이들에 대한 흡인력 증가로 양안인민의 심층적이고 광범위한 교류를 촉진하였다.

대륙 경제 사회의 왕성한 발전은 기회와 희망으로 충만한데, 대만은 장기간 "답답한 침체"국면에 빠져있다. 대륙은 대만에 비하여 상대적으로 구조적인 우세에 있어 자연히 자석효과를 지닌다. 경제 사회 융합발전 조치의 실시는 "양안은 한 가족"이라는 이념을 견지하고 대만동포들과 대륙 발전의 기회를 공유하는 동시에 동등한 주민대우를 실현하는 것이다. 이는 대만동포, 특히 대만의 젊은이들에게 대륙의 선의와 보다 광대한 전망과 발전의 기회를 보여 주었고, 나아가 대만 젊은이들이 대륙을 이해하고자 하는 욕구를 강화했다.

대만 풀뿌리영향력 문화교육재단(台湾草根影響力文教基金會)의 2018년 10월 8일

조사 결과에 따르면, 인터뷰에 응한 대만인들 가운데 54.7%가 대륙의 31개 조 대만 혜택 정책은 대만 민중 및 산업의 대륙 진출에 "자석효과"를 지닌다고 여기고 있었고, 49.9%가 만약 기회가 된다면 대륙에 가서 취업하거나 창업할 용의가 있다고 답했다.[15] 샤먼대학(厦門大學)의 여론조사에 따르면, 대륙이 실시하는 대만동포에 대한 동등 대우 문제를 점진적으로 해결하는 정책을 선의로 받아들이거나 약간의 선의로 받아들이는 사람이 각각 24%와 15%의 비율을 차지해, 선의가 아니라고 여기는 20%의 비율을 크게 앞섰다. 전체적으로 40%에 가까운 비율로 대만인들은 대륙의 혜택 정책을 선의로 받아들이고 있음을 보여준다. 양안의 인적 왕래 상황을 보면, 대만 혜택 정책이 점진적으로 실현된 이후, "소삼통(小三通: 진먼金門, 마쭈馬祖, 펑후澎湖와 푸젠福建 연해지구의 통항通航)"의 여객수송량이 급속히 증가하였는데, 샤진(厦金: 샤먼-진먼) 항로의 8월 여객수송량은 연인원 17만 2천에 달해 동기 대비 38.1%가 증가하여 항로 개통 17년 이래 월별 여객수송량에서 다시 최고치를 갱신하였다.[16]

보다 중요한 것은 젊은이들에 대한 지원 측면이다. 대륙 각지의 청년창업기지와 청년지원정책 등은 대만 젊은이들을 위한 조건과 기회를 만들어 가는 매력과 노력과 능력을 보여준다. 대만의 민진당 당국은 선거에서 젊은이들에게 했던 약속을 실현하지 못했다. 63%의 대만의 응답자들은 대만 당국이 제공하는 대만청년들을 위한 창업 발전의 기회와 환경이 부족하거나 아주 부족하다고 여겼다. 단지 19.4%만이 충분하거나 매우 충분하다고 여겼다.[17] 대만 젊은이들이 민진당에 걸었던 기대와 희망이 점점 허물어진 후의 일이다.

한편, 대륙의 물질적 생활조건에 대한 대만 젊은이들의 긍정적 느낌이 점점 증가하고 있는데, 대만 청년들은 대만에서 좋은 기회를 찾기 어렵다는 것을 발견하고, 물질이 장래 삶의 발전 비전과 긴밀한 연관성이 있다는 고려에서 스스로 대륙을 알아보고 탐색할 기회를 갖고자 한다. 샤먼대학의 여론조사에 따르면, 20~30대에서 대만 혜택 정책을 적극 원하거나 정책을 이해하기를 원하는데, 그 비율이 60%에 가깝다. 인터뷰에 응한 이 연령대 응답자는 대륙의 대만 혜택 정책에 대해 꽤 높은 적극성을 보인다. 또한 대륙 진출을 원하는 사람들 가운데 비교적 큰 비중을 차지한다. 2018년 대륙에서 대학 진학을 신청한 대만 학생수는 연간 두 세배 증가하였다.[18] 이는 대만 청년들을 위해 학업, 생활, 취업에서 동등한 대우를 제공하는 편의 조치가 점점 더 대만 청년들의 호응을 얻고 있다는 것을 말해주고, 앞으로 이러한 추세는 더욱 발전할 것이다.

3) 대만기업, 대만동포의 성취감(획득감)을 제고하여, 그 발전을 위한 보다 나은 조건 조성하였다.

대륙의 중앙으로부터 지방에 이르는 각급 대만 혜택 조치의 중점은 대만기업, 대만동포 특히 기층민중의 수익과 성취감(획득감)을 실질적으로 확대하고, 아울러 대륙에서 학업, 창업, 취업, 생활하는데 있어 대륙동포와 동등한 대우를 대만동포들에게 점진적으로 제공하는 데 있다. 보다 넓은 범위, 보다 다양한 측면에서 대만동포들이 대륙에서 생활하는 데 편의를 제공하고, 대만기업이 보다 빨리 발전하는 데 필요한 조건을 조성하고자 한다.

전체적으로 대만 혜택 조치는 실질적 가치가 높고 활용성이 높아 대만기업과 동포의 성취감(획득감)을 확실히 상승시켰다. 예를 들어 중국은행업협회 대만자본은행 공작위원회(中國銀行業協會台資銀行工作委員會), 국가개발은행(國家開發銀行)과 대륙대만자본은행(大陸台資銀行) 등은 협력을 강화하여 이미 2개의 은행단대출(신디케이트 론) 시범사업이 실시되었고, 사업 금액은 6억3천 위안으로, 대만자본 은행 참여 한도는 모두 5500만 위안이다. 푸젠의 대만 혜택 66조의 구체적인 조치는 많은 대만동포와 기업의 성취감(획득감)을 지속적으로 상승시켰다. 2018년 상반기, 하이테크 기업으로 인정받은 푸젠과 대만에 있는 기업들에 따르면 규정에 따라 기업소득세 15% 차감 징수 혜택을 누리고, 푸젠성 176개 대만자본 기업이 이 정책으로 누리는 혜택 총액은 7. 58억에 달한다. 대만도서수입 라이선스 신청 과정 간소화 측면을 보면, 2018년 푸젠은 이미 푸톈 메이저우다오(莆田 湄洲島), 푸저우 싼팡치샹(福州 三坊七巷) 등 지역에 네 개의 "대만서점(台湾書店)"을 개설했다. 대만도서수입 라이선스 신청 시한은 20일 근무일에서 10일의 근무일 축소되었다. 농업 협력 측면에서는, 푸젠의 6개소 대만 창업 농원 가운데 이미 융푸 타이핀 잉화위안(永福台品櫻花園), 장핑홍딩 농장(漳平鴻鼎農場), 장저우 쥐바오 바이오테크(漳州鉅宝生物科技), 푸젠 완천 바이오테크(福建万辰生物科技) 등 183개 대만자본 농업기업이 생산전력 우대혜택을 누려 생산전력지출에서 연간 1420만 위안을 감액 받았다.[19]

또 샤먼의 예를 들면, 주거생활이든 취학이나 취업, 창업, 상업에 관계 없이 대만 혜택 정책이 시행됨에 따라 대만동포들은 실질적으로 성취감(획득감)을 얻을 수 있었다. 샤먼은 37개 대만자본 하이테크기업을 인정하고, 대만자본 기업에 지급한 전형승급(轉型升級) 전담자금 보조금액이 1000여만 위안에 달하며 시급 과기자금(市級科技資金)은 금년도에 대만에 대한 산학연 합작의 28개 프로젝트에 출자했다. 샤먼은 전체 성 가운

데 솔선하여 샤먼에서 취업하는 대만인재의 전문기술직 임직자격에 대한 신고인정사업을 전개하여 창겅 의원(長庚医院)의 25명의 대만 의사가 인정서를 취득하였다. 샤먼은 《대만 종사자의 샤먼 개별 진료소 설립 관련규정에 관한 통지(關于台湾服務者在厦門設立个体診所有關規定的通知)》를 발표하고 이미 6개소의 대만동포 단독 출자 진료소를 개설하였다. 현재 800여 대만 개인 사업자가 샤먼에서 영업을 하고 있고 백여 명의 대만 교사가 샤먼에서 교직을 맡고 있으며, 200명에 가까운 대만동포들이 특별 초빙전문가와 전문인재라는 평가를 얻었으며, 66명 대만동포가 샤먼 지역사회 주임보조를 담당하고, 184명 대만 여승무원이 샤먼항공에 입사했으며 많은 대만 학생들이 샤먼에서 학습, 실습을 하고, 3만여 명의 대만동포가 샤먼 시민들이 이용하는 통로를 통해 구랑위(鼓浪嶼)를 왕래하고 있다 [20]

대만 혜택 조치는 점점 더 대만동포들의 생활에 가까이 다가가 대륙에서의 생활이 점점 더 편리하도록 하였다. 증명을 지닌 대만동포는 국가와 거주지역에서 제공하는 3개 항의 권리, 6개 항의 기본 공공서비스와 9개 항의 편리는 대륙동포와 "동등한 대우"를 누릴 수 있도록 한다. 현재 거주증을 수령한 대만동포도 수만을 초과했다.

3. 양안 경제 사회 융합 공공정책의 주요 문제와 그 대책

1) 존재하는 주요 문제

(1) 정책의 실현을 위해 진일보한 부문 간 협조가 필요하다

정책 실현의 과정에 체계적인 협조가 필요하다. 대륙이 현재 내놓은 각 혜택 정책은 기존의 사업 기초 위에 전면적으로 제고되어야 한다. 이는 기존의 제도 체계 간의 협조와 창신에 관련되어 있을 뿐 아니라 다른 부문 간의 유기적인 협력과도 관련이 있다. 관련 정책이 각각 따로 관리되어 행정 조직간 간극 현상이 생기는 것을 피해야 한다.

구체적으로 대만 혜택 정책을 추진할 때 대륙정부의 각 부서 간은 서로 보조를 맞추어 협조할 필요가 있다. 그런데 대륙은 행정구역이 광대하여 다른 지역에서 정책을 실행할 때 그 효과가 다를 수 있고, 다른 부서 간에도 서로 책임을 회피하는 문제가 있을 수 있다. 행정 협조는 종적인 방향으로 상하급 부서의 협조가 필요한 동시에 횡적인 방향으로 부서 간의 유기적 협조가 필요하다. 대만동포가 대륙에서 자율적으로 은행카드와 관련한 수속을 처리할 수 있도록 하는 조치를 시행하는데, 정책상으로는 대만동포에 대한 동등 대우로서 당연한 것이나, 실제 처리 과정에서는 은행에서 직접 처리할 수 없어 대만동포는 대만사무실을 찾아야 했고, 대만사무실에서도 직접 진행할 수가 없었다. 상부 보고를 하고 다시 인민은행에서 서류를 내려 보내고 나서야 해결할 수 있었다. 이렇게 실제로 처리되기까지 다시 한 바퀴를 돌아야 했다. 또 횡적인 방향에서 말하자면, 대만동포에 대한 동등 대우 조치는 때로 공안과 인력자원, 재정 등 관련 부문이 하나의 조합을 이루어 하는 체계화된 지원을 필요로 한다.

(2) 정책 실행 진도가 일정하지 않으므로 한층 더 제고할 필요가 있다

앞에서 말한 바와 같이 2월 28일부터 현재까지 대만 혜택 정책을 발표한 성은 이미 26개에 달한다. 그러나 각 성의 발표 시기가 다른데, 푸젠, 상하이 같은 경우는 비교적 일찍 6월에 발표하였고, 후난, 안후이 등은 10월에 발표하였다. 정책이 실제로 작용하도록 하려면 정책은 실제성과 정교함을 기해야 한다. 그리고 정책이 실제 시행되기까지 일정한 시간을 거쳐야 한다. 현재 푸젠성의 대만 혜택 정책 실시는 세칙이 비교적 충분히 설계되어 있고 정책 실현의 성과 또한 초보적으로 이루어져가고 있다. 상대적으로 기타 성과 시의 경우는 보다 세밀한 정책의 세칙이 아직 마련되지 않았다.

(3) 대만 혜택 정책 실현을 위해 전문성을 제고할 필요가 있다

대만 관련 사무부서의 인력에 한계가 있고, 대부분의 부서 및 인원은 대만 사무에 아직 비교적 생소한데, 이는 양안 융합발전의 추동에 영향을 미친다. 대만 관련 사무의 중요성에 대한 인식을 제고할 필요가 있다. 대만 관련 정책은 일정한 특수성을 지니고 있는데, 지방 행정 관리와 서비스 부문에서는 관련 정책에 대한 이해도가 매우 낮아 종종 대만동포의 업무 처리를 의도적으로 회피하는 경우가 있다. 이는 대만동포의 융합에 불편함을 야기하고 대만 혜택 정책이 시행되기 어렵도록 하며, 대만동포에게 좋지 않은 경험과 부정적인 영향을 가져다 줄 수 있다.

(4) 정부가 주도하고 사회의 다원이 참여하는 체계화된 구성이 아직 최종적으로 형성되지 않았다

현재 대륙의 대만 사업은 관방이 추진하는 것이 주가 되고 민간사회조직의 역할은 비교적 약하다. 기층을 충분히 진작시키고 민간의 역량을 충분히 활성화 하는 것이 정책 실현의 관건이 된다. 그러나 사회 융합발전 방면에서는 관방 위주이고 민간사회조직은 비교적 참여가 적다. 현재까지는 아직 체계화되지 못한 움직임과 지지와 지원, 예컨

대 대만동포연의회(台湾同胞聯誼會), 부녀연합회(婦女聯合會), 공산주의청년단(共産主義青年団), 중화전국학생연합회(中華全國學生聯合會), 공상연합회(工商業聯合會) 등 반(半) 관방조직 및 비정부조직(NGO), 법인조직 등 사회조직이 양안 경제 사회 융합을 적극 추진하고, 그 역할을 충분히 발휘하고 있다.

특히 대만동포에 대한 동등 대우를 실현하고, 대만동포가 대륙사회에 진입할 수 있도록 도와주는 방면에는 NGO 조직이 보다 효율적이고 전문적인 서비스를 제공할 수 있다. 일부 대만동포가 집중되어 있는 지역, 예컨대 강쑤 쿤산, 상하이, 샤먼 등지의 지역사회는 개방과 포용의 자세로 적극적으로 대만동포의 융합을 촉진하여 대만동포들이 함께 지역사회 관리에 참여하도록 하였는데, 이미 비교적 긍정적인 효과를 거두었다. 이러한 측면은 한층 더 확대하고 제고할 가치가 있다.

(5)정책 홍보, 특히 대만에서의 홍보는 대만동포의 정책 인지도를 높인다

대만 혜택 정책의 대상은 바로 대만동포와 대만기업이다. 이미 대륙에 와 있는 대만의 기업과 동포뿐 아니라 대만 내의 기업과 동포도 포함한다. 샤먼 대만연구원 여론조사센터의 조사에 따르면, 응답자에게 대륙이 내놓은 "31개조 대 대만 혜택 정책"에 대해 알고 있는지의 여부를 물어봤을 때, "안다"고 대답한 응답자는 126명으로 16.9%를 차지했다. "알지 못한다"와 "그다지 잘 알지는 못한다"고 대답한 응답자의 비율은 각각 63.7%와 19%였다. 정책의 전달에는 어느 정도의 과정과 시간이 필요하기 때문에 현재 80%가 넘는 대만 내의 민중은 여전히 31개조 대 대만 혜택 정책에 대해 이해하지 못한다는 것을 볼 수 있다. 여론조사가 정책 발표 후 3개월 밖에 지나지 않은 비교적 짧은 기간 안에 이루어 진 것도 하나의 원인이겠지만, 그보다 더 중요한 원인은 현재 대만 내부에서의 홍보 경로와 방식에 있다. 그러므로 진일보한 개선책이 필요하다. 정책이 정책시행 대상에게 충분히 이해되고 있는가는 정책이 효과를 발휘할 수 있는가, 얼마나 큰 효과를 발휘할 수 있는가의 여부를 결정하는 관건이 된다. 대만 내부에 대한 홍보뿐 아니라 대륙에서의 홍보 또한 더욱 전면적이고 정확성을 기해야 한다. 현재 정책의 홍보 방면에서는 아직도 많은 노력을 필요로 한다.

2) 대책건의

(1) 정책 실행 속도를 높이고, 기제화된 협동제도를 설립한다

양안의 경제적 사회적 융합을 촉진하기 위한 관련 조치는 여러 영역을 포괄하여, 개방의 강도에서나 범위의 크기, 관련 부문의 다양함은 전에 없이 확대되었다. 이를 위해 하나의 중추 조직 혹은 기제화된 협력제도를 건립하여 정책의 구체적 실행을 추진할 필요가 있다. 이와 동시에 전체를 총괄기획하는 정층설계(頂層設計: 톱레벨디자인)를 강화하여 각급 정부의 권한과 책임을 명확히 해야 한다. 양안의 경제 사회 융합업무를 추진하는 데 있어 각급 정부 및 각 부문의 권한과 책임을 명확히 해야하는 것이다. 지휘책임을 명확하게 하려면 중앙에서부터 지방에 이르기까지 전문적인 지도부가 총괄하여 지휘 해야지, 제각각 따로 하다가 일이 생기면 서로 회피하거나 떠넘기기를 하는 상황이 발생하게 해서는 안 된다. 동시에 모든 일은 실사구시(實事求是) 해야 하고 한번에 일률적으로 처리하려 들어서는 안 된다. 각 지역의 차이를 인식하고 각 지역의 실제 상황과 결합한 대만 혜택 정책을 내놓아야 할 것이다. 지방의 경우, 성급(省級)의 주요 지도자가 책임 지휘하고 각급 부문의 협업에 협조하여 양안의 경제 사회적 융합업무를 촉진할 수 있도록 할 것을 제안한다. 지방에서 대만 혜택 정책을 낼 때는, 전적으로 중앙을 그대로 따라해서는 안 되고 실제 상황과 요구에 맞추어 그 지역에 부합하는 혜택 조치를 마련해야 한다.

예컨대 시급(市級) 단위의 경우, 대만 혜택 조치는 전면적이고 입체적이어서 다양한 정부직능기구와 연관이 되는데, 예컨대 시의 대만사무실, 민정국, 법원, 종교국, 인사국, 교육국, 재정국, 공안국(公安局) 등이다. 각 부문 간의 업무 협업을 촉진하기 위해, 대만 혜택 정책을 협조하여 추진, 실현한다. 시당위원회(市党委員會), 시정부(市政府)의 지도 아래, 각 부문을 넘나드는, 기제화된 하나의 협업조직을 만들어 정책을 추진할 때 직면하게 되는 문제들을 다룸으로써 전체 시의 대 대만 사업 환경을 강화하고, 대만동포에게 정책의 혜택이 미치는 속도를 높여, 대만동포들이 보다 빨리 이를 체감할 수 있도록 할 것을 제안한다.

현재 각 성과 시의 정책 실행 진전상황은 서로 다르다. 전체적으로 양안 간 교류협력에서 앞서 나갔던 푸젠성은 실질적이고 세밀한 대만 혜택 조치로 현재 선두를 달리고 있는데, 정책 실현의 "라스트 마일", 즉 마지막 단계를 통과하기 위해 푸젠성은 푸젠과 대만의 경제 문화 교류협력을 촉진하는 협업 기구를 설치하고, 대만기업, 대만동포사회 감독기구 건립을 추진하고, 정책실행사업 대장을 수립하였다. 샤먼은 대만 혜택 정책 60조를 낸 후, 80개 직능부문이 참여하여 구체적 시행 세칙을 제정하였다. 20여만 자의 세칙에서는 매 항목의 조치마다 사무처리 과정 등의 사항을 명확하게 하여, 정책의 공포와 시행, 효과에 이르는 과정을 확실히 보증하였다. 매 항목의 조치마다 책임 부서와 책임 담당, 연결 방식을 명시하였다. 핑탄(平潭)은 '동등 대우'를 현실화 하기 위한 업무

연석회의제도를 건립하는 방안을 모색하여, 시험 영역을 한 단계 더 확대하였다. 이와 같은 혜택 조치의 심화, 세밀화, 실질화는 양안을 한 가족으로 하는 융합발전 시범구의 건립을 가속화 한다.

성과 시는 이미 실질적이고 세밀화된 협력을 강화하였다. 나아가 각 항목의 혜택 조치를 전면적으로 실행하여 양안 간 경제무역 교류협력을 지속적으로 심화하고 세밀화하고 실현함으로써, 앞으로 대만동포와 기업에 대한 동등한 대우 조치를 더욱 심화, 확장해 나갈 것이다. 대만동포들이 대륙의 발전에 충분히 참여하도록 하여 대륙 발전의 기회를 공유하고 보다 많은 실리를 취할 수 있도록 할 것이다.

(2) 양안 경제 사회 융합을 촉진하는 다원화된 서비스 주체를 구축한다

"양안은 한 가족"이라는 이념을 관철하며 대만동포에게 동등한 대우를 제공하는 것은 사실상 대륙이 제공하는 공공서비스와 행정관리의 중요 부분이라 할 수 있다. 양안의 경제 사회 융합을 보다 효과적으로 촉진할 수 있도록 여기에는 다원화된 서비스 주체를 필요로 한다. 현 단계에서 정부의 관련직능부문은 정책 방향의 인도자로서, 정책제도의 산출자로서, 경제자원의 공급자 등으로서의 역할이 두드러지지만, 동시에 민간사회의 역량을 충분히 이끌어내어 사회조직을 인도하여 양안 융합발전 사업에 참여하도록 하는 것 또한 절실하다.

혜택 조치가 마음을 움직이려면, 기층에서 마음을 쓰고 힘을 기울여 현실화해야 한다. 보다 구체적인 공공서비스는 다원화된 서비스와 공급주체를 절실히 필요로 한다. 정부의 자원과 인력에 한계가 있으므로 민간사회에서 부족함을 보완할 수 있는데, 민간사회조직이 적극적으로 참여하도록 격려하여 정부와 함께 협력하여 양안의 융합을 추진하도록 해야 한다. 특히 대만동포에 대한 동등한 대우 부분에서 사회조직의 참여가 더욱 필요하다. 동시에 양안 민간교류에 종사하는 대만지역의 기구들 및 대륙에서 장기간 생활하고 있는 대만동포들을 격려하여 동참할 수 있도록 해야 한다.

이와 동시에, 대만 관련 서비스의 특수성과 전문성으로 인해 관련 업무의 전문 인재를 보다 많이 양성할 필요가 있고, 일선 실무자의 대 대만 업무능력 또한 강화해야 한다. 대만동포가 대륙사회에 진입하여 생활하는 것은 취업, 학업, 거주, 의료 등 다방면에 걸친 문제이므로 많은 전문 인재가 있어야만 그 업무를 감당할 수 있다. 대륙에는 시와 현이 많아서 각 현과 시마다 대만관련 업무담당 인원을 갖추기를 요구하는 것은 현실적이지 않다. 그러므로 지급시(地級市) 이하에서는 대만동포 전담 서비스창구를 설치할 수 있는데, 물론 대만동포가 집중되어 있는 현과 시에서는 창구나 인원을 증원할 수 있다.

(3) 정책실시 효과를 평가하고 정책을 세분화한다

첫째는 이미 실행된 정책에 대한 평가이다. 정책 실행의 진도와 대만동포와 기업의 만족도에 관심을 갖는다. 구체적으로 대만동포의 요구사항을 향방으로 삼고, 동포의 융합을 촉진하고 심리적 연대를 증진하는 것을 목표로 하여, 대만동포들의 참여와 성취감(획득감), 동질감, 귀속감 등 정책효과에 초점을 맞추어, 대만 혜택 정책의 평가지표를 수립한다. 고등교육기관과 씽크탱크의 힘을 빌려 대만 혜택 정책의 효과에 대한 평가를 시의적절하게 시행하여, 정책의 실현과 심화에 도움이 되는 맞춤형 대책을 제공할 수 있도록 한다.

두 번째는 대만 기업과 동포의 새로운 요구에 관심을 기울이고 경청한다. 대만연구원 여론조사센터의 빅데이터 분석에 근거하면, 대만 내에서 취업에의 관심도가 창업보다 훨씬 높게 나타나므로, 취업 측면에서 보다 많이 보다 세밀한 정책 제정이 필요할 것으로 보인다. 다시 예를 들자면, 동등 대우 측면에서, 대만동포의 상당부분이 대륙에서 의료보험에 가입하는 것과 관련한 정책에 관심을 보였다.

세번째는 위기에 대한 대비에 주의하여, 예측하지 못한 정책의 결과를 타당하게 처리할 수 있도록 한다. 특히 대만청년들이 대륙에서 생활하고 발전하는 상황에 대한 평가를 실시해야 한다. 이미 대륙에 정착했는데, 창업 실패나 취업의 어려움을 겪고 있는 경우, 유효한 후속 보장조치를 취해야 한다. 샤먼대학 대만연구원의 빅데이터 분석 결과, 2013년에서 2017년까지, 창업이나 취업에서 대만동포의 평가는 긍정적인 평가가 절대 우세를 점하였다. 그런데 2017년 5월 이래 중성적인 평가가 주된 비중을 차지하고, 긍정적인 평가는 다소 하락하였다. 취업의 경우 평가가 좋지 않아, 부정적 평가 비율이 대략 11% 상승하여 상승폭이 꽤 크다. 그러므로 취업 만족도의 부진과 창업의 어려움 등 문제를 둘러싸고 추적연구를 하여 시의적절하게 정책을 조정하거나 세분화하여 보다 많은 대만청년들이 자신이 원하는 발전을 실현할 수 있도록 도와야 한다. 동시에 특히 주의해야 할 점은, 향후 대만 내의 정치 분열 세력에 경각심을 가져야 한다는 점이다. 이번 가오슝(高雄) 선거에서의 "베이퍄오(北漂: 기타 지역에서 베이징으로 이주하여 베이징에 살지만 베이징 호적이 없는 사람들. 주로 안정된 직장이나 집이 없는 방랑하는 젊은이들을 말한다)"논의를 빌려 말하자면, 총선시기 "루퍄오(陸漂: 베이퍄오의 의미에 비추어 볼 때 '대륙에서 방황하는 젊은이'라고 풀 수 있다)"라는 팻말을 내걸고 대륙의 경제 사회 융합정책을 깎아내리고 조롱하였다. 종합하면, 각 직능부문은 "양안은 한 가족"이라는 이념을 지속적으로 견지하면서 정책의 실현을 강화하고 실시효과를 평가하고, 아울러 필요한 연구에 근거하여 보다 많은 시행조치를 제정해야 한다. 이

를 통해 양안 경제 문화 교류협력을 확대 심화하고 양안동포의 우의와 복지를 끊임없이 증진시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

(4) 대만 혜택 정책의 홍보를 강화한다

보다 많은 대만 내 민중이 대륙의 경제 사회 융합정책을 전면적이고 정확하게 이해할 수 있도록 하기 위해, 관방의 정식 채널, 예컨대 지도자 연설이나 국가의 각 부서와 위원회의 문건, 국무원 대만사무실의 발언 등, 정식 매체의 보도와 홍보를 강화한다. 혹은 해협논단(海峽論壇)이나, 도시 간의 교류논단, 정당, 사회조직 간의 교류 선전 등 양안 간 각종 교류 플랫폼의 힘을 빌리는 것 외에도 소프트웨어적 경로에 의한, 다시 말해, 대만동포의 도움을 빌려 정책의 이해와 홍보를 이룰 수 있다. 구체적으로 보자면,

하나는, 각급 대만사무소는 기존에 있는 대만동포조직과 플랫폼을 충분히 활용한다. 예를 들어, 대만상인협회(台商協會), 대만동포역참(台胞驛站), 청년창업기지(青創基地), 지역사회 주임보조 등을 이용하거나, 위챗 그룹, 위챗 공식계정, 웨이보 등 새로운 매체 수단을 이용하여, 정책의 홍보와 설명을 확대한다. 두 번째는, 새로운 매체 수단을 적극적으로 이용하여 대만에 홍보한다. 예를 들어, 도표화하거나 문답식의을 이용한 홍보, 만화로 설명하는 방식의 미니동영상이나, 아니면 대만동포가 직접 출연하여 설명하는 미니동영상, 대만동포가 대륙에서 동등 대우 서비스를 누리는 상황을 담은 단편 동영상이나 다큐, 아니면 대만에서 주로 이용하는 매체나 플랫폼, 예컨대 YouTube, line, 위챗 공식계정, 대만 방송국 플랫폼 등을 대륙에 있는 대만동포가 활용하는 방법도 있다. 이러한 다양한 경로를 통해 보다 많은 대만 내의 민중들이 대륙의 대만 혜택 정책의 내용과 구체적 실현 상황을 이해할 수 있도록 한다.

4. 맺음말

양안 경제 사회의 융합적 발전은 시진핑 총서기를 핵심 영수로 하는 중앙당의 대 대만 사업의 창조적 중요 논의 가운데 하나이다. 이 이념의 지도 하에 양안 인민을 중심으로 하고, 포용과 공유와 발전을 특징으로 하는 대만 혜택 공공정책 체계가 점진적으로 수립되었다. 각 항목의 정책 실행을 착실하게 추진하고 정책의 긍정적 효과를 충분히 발휘하는 것은 양안의 유기적 통일의 중요 경로이자 또한 양안인민의 세계 통합 실천에 대한 중요 공헌이다.

<참고문헌>

- [1] 李海燕：《两岸经济社会融合发展的内涵与指标体系分析》，中评网，2018年11月19日，网址：
- http://www.crntt.com/doc/1052/3/3/5/105233562.html?coluid=266&docid=105233562&kindid=0&mdate=1119001110。
- [2]《习近平在福建调研时强调 全面深化改革全面推进依法治国》，新浪网，2014年11月2日，网址：http://news.sina.com.cn/c/2014-11-02/201831085749.shtml。
- [3]《习近平：坚持两岸关系和平发展道路 促进共同发展造福两岸同胞》，中国新闻网，2015年3月5日，网址：http://www.chinanews.com/gn/2015/03-05/7101836.shtml。
- [4]《习近平总书记会见中国国民党主席朱立伦》，人民网，2015年5月5日，网址：http://cpc.people.com.cn/n/2015/0505/c64094-26948042.html。
- [5《习近平参加上海代表团审议》，新华网，2016年3月5日，网址：http://www.xinhuanet.com//politics/2016lh/2016-03/05/c_1118243972.htm。
- [6]《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中华人民共和国中央人民政府网，2017年10月27日，网址：http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。
- [7]《习近平：推进祖国和平统一而共同奋斗——在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话》https://www.xuexi.cn/a87a19fe485b57adef4ca097a235538a/e43e220633a65f9b6d8b53712cba9caa.html
- [8] 王英津：《融合发展：大陆推进和平统一的新思路》，中评网，2017年5月1日，网址：http://bj.crntt.com/doc/1046/2/1/3/104621382_4.html?coluid=245&kindid=17510&docid=104621382&mdate=0524114743。
- [9] 童立群：《两岸经济社会融合发展：政策研究的视角》，《统一战线学研究》，2018年第2期。
- [10] 张冠华：《两岸经济社会融合发展的内涵与路径探讨》，《台湾研究》，2017年第4期。
- [11] 陈先才：《新形势下推进两岸社会融合发展问题研究》，《现代台湾研究》，2016年第6期。

- [12] 朱磊、蔡礼辉、陈锦涵：《两岸社会融合发展初探》，《台海研究》，2014年第4期。
- [13] 刘国深，芮鹏，. 两岸融合发展的理论价值与实践意义[J]. 台湾研究集刊，2019，(4).
- [14] 刘佳雁，. 两岸融合发展：政策内涵及价值体系[J]. 现代台湾研究，2018，(2).
- [15][17]《台湾机会少 5成民众有意西进大陆发展》，2018年10月4日，草根影响力文教基金会，网址：http://www.gri.tw/site/index.php/component/content/article/14-roksprocket-mosaic/226-5
- [16][20]《惠台措施落实有力有效 厦门对台虹吸效应明显》，台海网，2018年12月4日，网址http://www.taihainet.com/news/xmnews/ldjj/2018-12-04/2210201.html
- [18]《国台办：台生申请来大陆就读大学人数明显上升》，人民网，2018年4月11日，网址：http://tw.people.com.cn/n1/2018/0411/c14657-29919392.html
- [19]《福建将进一步打造惠台升级版 让台资企业更好更快发展》，中国新闻网，2018年12月5日，网址：http://www.fj.chinanews.com/news/fj_ttgz/2018/2018-12-05/428066.html

발표문 3

통합의 관점에서 바라본 통일과 평화 : 통일의식조사(2007~2019) 결과를 중심으로

整合视角下的统一及亚洲和平问题——以统一意识调查(2007~2019)结果为中心

김학재 (서울대 통일평화연구원)
金学载（首尔大学 统一和平研究院）

통합의 관점에서 바라본 한반도 통일과 동아시아 평화 – 통일의식조사(2007~2019) 결과를 중심으로[1)]

/

김학재 (서울대 통일평화연구원)

1. 통일과 통합 개념으로 바라본 양안관계와 남북관계

양안관계와 남북관계는 늘 상호간 비교와 참조의 대상이 되어 왔음. 중국의 경우 1978년은 특히 중요한 계기 였음. 1978년 덩샤오핑은 1년간 중미관계/중일관계를 정상화했을 뿐 아니라 동시에 양안관계 개선도 시작했음. 오늘날의 입장에서 주목할 점은 미국과의 회담에서 당시 덩샤오핑은 '한반도 통일 협상을 시작하자'라고 말했다는 것. 이 말에는 중국과 미국이 한반도의 통일에 중요한 영향력을 행사할 수 있는 열강이라는 인식이 반영된 동시에, 한반도의 통일을 위해서는 중국이 했던 것처럼 갈등을 풀기 위해 남북과 주변국들의 협상, 관계의 정상화, 교류협력이 적극적으로 추진되어야 한다는 점을 환기시키고 있음.

그로부터 40여년이 지났지만, 한반도의 분단도 지속되고 있고, 하나의 중국 원칙하에 일국양제를 허용해온 양안관계도 지속되고 있음. 물론 양안관계가 교류 협력의 수준이 더 발전되어 있어서 비핵–평화 프로세스를 거치고 있는 남북 갈등의 양상과 다르지만, 양안관계와 남북관계는 모두 '통일unification'이란 개념을 궁극적으로 지향한다는 점에서 상당한 공통점을 공유해왔음.

1) 이 글은 투고 전의 미완성 논문의 일부로 인용하지 말아 주십시오.

그런데 이 글은 주로 정치적 의미로 사용되는 '통일'개념에 해당되는 다양한 사례들을 비교하고, 다양한 차원(지구/지역/국가/로컬)에서 지정학적, 사회경제적으로 이뤄지는 '통합integration'이라는 개념으로 국가간 관계를 좀더 체계적으로 이해해 보려함. 통합 개념을 통해 보면 무엇이 바람직한 통합인가? 어떤 통합이 더 안정적으로 오래 지속되는가? 통합을 시작하고, 유지되는데 어떤 조건들이 변화했는가? 와 같은 질문을 제기할 수 있음.

이 글은 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 올해까지 13년간 수행해온 '통일의식조사' 결과의 일부를 소개하며 한국인들의 통일과 통합에 대해 변화하는 관점과 여론의 추이를 살펴보고, 그것이 학문적으로, 또 정책적으로 어떤 함의를 던져주는지, 양안관계와 남북관계가 어떻게 같고 다른지를 살펴보고자 함.

2. 통일과 통합 개념의 검토

Etzioni (2001)는 정치 공동체의 통일에 대한 이론적 분석을 전개하며, 여러 사례를 비교 분석함. 그는 통일 이전 단계에서의 사전 조건들, 통일 과정에서의 통합력(integrating power)과 통일 과정의 단계, 분야, 시퀀스(sequence), 통일 결과로 나타난 정치적 연합과 공동체의 통합 수준과 범위를 분석적 개념틀로 제시함.

그는 이런 분석틀로 성공적 통합과 실패하는 통합의 사례로 크게 네가지 유형을 분류했는데, 아랍에미레이트 공화국의 경우 비효율적인 정치 권력분배 구조에서 통일에 대해 엘리트 그룹이 주저했고, 국민들과 의견이 달랐으며, 두 지역을 결속시킬 공동의 정체성과 경제적 상호의존을 통한 공리주의적 힘이 약했음. 정부, 지역, 사회를 연결하는 소통, 대표, 책임성의 구조도 취약해서 연합에 실패했음.

반대로 유럽 경제공동체의 경우, 국가간 관계가 대체로 평등한 상태에서 두 개의 주도적 엘리트 그룹(프랑스, 독일)이 있었으나 서로 연합했고, 영국이 가입하며 균형을 이루려 했으며, 미국이 우호적으로 통합을 지원했으며, '유럽/유럽인'이라는 공동의 정체성을 향한 열망이 형성되었고, 상호간 무역장벽을 낮추며 성공적인 경제성장을 이루어 서로 이익을 보는 공리주의적 힘이 뒷받침 되었음. 초국적 기구와 국내 정치에서 소통, 책임성, 대표성이 강화되었으며 점진주의적으로 추진되었음. 통합이후에 발생하는 불균형과 소수화를 해결하기 위해 자원의 재할당도 이루어졌고, 궁극적으로 연방을 이

루려는 움직임과 조화로운 국가간 관계를 이루려는 움직임이 유연하게 공존하며 지속 확대됨.

McGarry et al (2008)는 국가 차원의 통합문제를 사고할 때 유용한 개념의 스펙트럼을 제시함. 한쪽에는 서로 다른 집단들이 하나의 인종, 문화, 종교, 이념으로 동질화되는 동화Assimilation, 가운데에는 비교적 하나의 공동체로 유지하려는 통합integration, 그리고 서로 역사적, 인종적, 종교적 차이가 있어 가급적 다양성을 허용하는 적응accommodtion, 다른 한쪽에는 인종, 문화, 종교가 달라 완전히 분리된 정치체를 수립하는 분리와 독립separation/independence개념이 있음. 20세기의 통합 이념은 공화주의, 사회주의, 자유주의가 존재했고, 지역마다 소수민족, 종교차이가 있는 국가들에서 좀더 탈중앙집중적인 제도와 권력분배를 허용하는 공존적인 적응모델이 있음.

Mattlin (2005)은 공동의 정체성과 경제적 상호의존의 정도라는 두가지 축을 기준으로 다섯가지 유형의 통합을 구분했음. 공동의 정체성과 높은 경제적 통합을 유지하는 경우는 EU의 사례로 균형적Symmetric 통합으로 분류하고, 공동의 정치적 정체성을 중심으로 통합이 이루어졌으나, 사회경제적 격차가 있었던 불균형Asymmetric 통합의 사례로 1990년대 초 독일 통일의 사례를, 경제적으로는 상당히 통합이 되었으나 공동의 정치적 정체성에 차이가 있는 사례로 양안관계, 멕시코/미국 관계, 스위스/EU관계를 들었음. 공동의 정체성/경제 통합의 수준이 균형적이지만 낮은 수준인 경우는 영국과 EU의 통합이 해당됨. 이런 유형 분류에 따르면, 불균형 통합은 정치적/사회경제적 문제가 발생하고, 약한 통합은 다시 분리될수 있으며, 공동의 정치적 정체성과 공동의 시장 통합이 높은 수준으로, 균형적으로 이루어지는 경우에 통합이 비교적 안정적으로 유지된다고 보고 있음.

Alesina and Spolaore (2003)는 국민국가가 형성되던 시기의 정치적 통합과 세계 경제가 점점 하나의 지구적 시장으로 통합되는 시기의 정치적 통합이나 분리주의 문제를 경제학적으로 종합해 설명하려 했음.

이에 따르면 근대 국가 형성기 서로 갈등하고 경쟁하는 안보, 군사 국제질서 환경에서는 더 큰 규모의 정치공동체를 형성하는 것이 유리했음. 하지만 국제적 갈등이 줄어들고 더 평화로운 국제질서에서는 큰 국가를 형성하려는 요인이 줄고, 작은 국가들도 통합된 경제환경에서 발전하고 번영하는 사회를 이룰수 있게되어 인종, 문화, 종교 소수집단이 분리, 독립하려는 정치적 분리주의가 등장함. 작은 국가들은 더 평화롭고 안정적이고 열린 국제질서를 필요로 하지만, 큰 국가들은 갈등에 좀더 무딘 경향을 보이며, 경제통합이 심화될수록 오히려 정치적 분리주의가 분출해 지정학적 긴장이 발생하는 역설적 현상이 발생하는 추세임.

이처럼 통일/통합에는 성공적인 통합이 있고 그렇지 못한 사례가 있으며, 정치적 통합과 경제적 통합이 불균형적인 사례들에서 문제가 발생하고, 또한 과거 국민국가 형성기의 환경과 다른 안정적 국제질서에서 경제통합이 심화될수록 정치적 분리주의가 분출하는 역설적 현상이 일어나는 것이 최근의 세계적 추세임. 필자는 이를 'post-지구화' 현상으로 보고 통합의 문제를 지역/국가/사회 수준에서 봐야하며, 동아시아에는 특히 다양한 통합의 난제들이 있다고 보고 있음.

3. 통일의식조사에서 나타난 한국 여론의 변화

이러한 개념적 검토에 따라 '통일의식조사'에 나타난 한국 여론의 변화를 관찰/분석해보고자 함. 통일의식조사에서는 1) '통일'에 대한 관점, 2) 남북관계와 한국 국내사회 문제에 대한 관점, 3) 그리고 한국의 주변국들에 대한 관점이 드러남.

1) 변화하는 통일의 이유

먼저 '통일'에 대한 관점은 '통일의 필요성', '통일의 이유' , '통일의 시기'에 대한 조사로 대체로 이해할 수 있음.(※ 발표 슬라이드 참조)

통일의 필요성에 대한 여론은, 1990년대 초중반에는 90%에 달했던 통일에 대한 찬성여론이 2007년 이후 실시된 조사에서는 지속적으로 감소해 50%대로 하락했었음. 그러나 2017년부터 본격화되어 2년간 진행된 남북 평화프로세스로 2018년에 급격히 상승했고, 올해도 기존 추세에 비하면 높지만, 작년보다 하락한 수준.

통일에 대한 관심은 분명히 있으나 10여년 전에 비해 한국의 여론은 조금 더 복잡해지고 다양한 결이 생겼음. 진보/보수 이념, 지역차, 세대차로 인한 여론에 비교적 뚜렷한 차이가 발견됨.

통일이 가능한 시기도 역시 지속적으로 멀게 인식하다가 2018년에 통일이 좀더 빠르게 이루어질 것이라는 기대가 상승했다가 올해 다시 조금 늦추어져서 대략 20년 이상이 걸릴 것으로 예상함.

흥미로운 것은 통일을 바라보는 한국인들의 관점이 조금 달라진 것인데, 2007년에는 50%이상이 '같은 민족이기 때문에' 통일이 이루어져야 한다고 응답했으나 2019년에는 이것이 34%대로 하락하고 대신 '남북간 전쟁위협을 해소해야 하기 때문'이라는 응답이 14%수준에서 지속적으로 상승해 32.6%가 되었음. 통일을 통해 한국이 선진국이 될수 있기 때문이라는 기대도 20%미만 수준을 보이고 있음.

사회학자 뒤르켐은 사회의 산업화와 도시화에 따른 변화의 과정에서 사회를 조직하는 원리가 변화한다고 보았는데, 과거에는 민족주의에 의한 유기적 통합으로 공동체가 유지되었지만, 분화하고 확대된 사회에서는 사회적 연대라는 새로운 보충적인 통합의 가치가 필요하다고 보았음.

한국사회의 통일 여론에 정치 이념 차이, 지역적 차이, 세대간 차이, 대도시/소도시 차이, 소득과 교육 차이가 발생하는 것은 한국이 국가형성, 산업화, 민주화, 지구화를 거치며 더 복잡하게 분화했다는 뜻이고, 이것이 통일에 대한 여론에 반영되고 있다는 것으로 해석 가능함. 통일을 생각하면 남북간의 정치 이념 차이를 완화하고 조화를 이룰수 있는 가치, 민족주의 뿐 아니라 민주화와 지구화가 이루어진 사회를 결속시킬수 있는 연대와 경제적 통합, 관용과 세계시민적 가치도 필요하다는 것을 확인시켜줌.

2) 통일과 남북, 남남, 사회 통합

다음으로 통일/통합의 문제는 남북간의 국가 수준에서의 관계를 개선하는 문제일뿐 아니라 사회 차원에서의 통합도 고려해야하는 문제이고 여론조사에 이런 문제에 대한 여론 추이가 발견됨.

남북관계 통합에 대한 여론은 '남한 주민의 북한에 대한 인식', '북한 정권에 대한 신뢰', '남북간의 이질성 인식'에서 확인되고, 경제, 사회통합에 대한 여론은 '북한 개혁개방에 대한 남북경제협력 효과', '금강산관광, 개성공단 찬반 의견', '통일이후 사회문제 개선 기대', '북한이탈주민'에 대한 인식에서 드러남.

남한 주민은 북한을 주로 협력대상(54%)로 바라보고 있으며 경계대상(17%), 적대대상(10.8%) 인식은 상대적으로 낮음. 한국인들의 51.6% 가 북한을 대화와 타협의 상대로서 신뢰하고 있으며, 2017년에는 28.1%였던 것에서 2018년부터 크게 상승했음. 남북간에 가장 차이가 있다고 느끼는 분야는 선거방식(94.7%), 사회복지(95.9%) 등이지만 가족중시(60.8%)에서는 상대적으로 이질성이 낮았음.

남북 교류와 통합에 대해서는 대체로 남북 경제 협력이 북한의 개혁개방에 도움이 된다는 의견이 73%로 매우 높았고, 금강산 관광을 재개해야 한다는 의견은 63.5%, 개성공단을 재가동 해야한다는 의견이 56.17% 수준이었음. 하지만 사회통합 분야에서는 통일이후에 사회문제가 악화될 것이라는 의견(범죄, 지역갈등, 이념갈등, 빈부격차, 부동산투기)들이 50%내외로 우려가 존재하며, 북한이탈주민을 같은 민족으로(88.6%)로 인식하지만, 동네 이웃(49.4%), 직장동료(48.1%)로서는 꺼리지 않지만, 사업 동업자(41.4%), 결혼 상대자(50.3%)로서는 꺼리는 경향을 보였다. 북한이탈주민에 대한 친근감(29.8%)은 조선족(19.4%), 동남아시아인(18.6%), 일본인(12.6%), 중국인(11.9%)에 대한 친근감 보다는 높았지만, 미국인(35.7%)보다는 낮음.(※발표 슬라이드 참조)

남북관계와 사회 수준에서의 통일/통합은 서로 잘 알고, 호감을 갖고, 차이보다 공통점을 늘이고, 서로 경제적 협력으로 충분히 이익을 보며 공리주의적 통합력을 높이고, (부담을 감당할 정도로), 서로 같은/더 큰 정체성으로 통합되어야함.

3) 통일의 지정학적 조건

마지막으로 통일/통합은 남북관계와 사회차원만이 아니라 주변국들의 협력과 지정학적 환경에 큰 영향을 받음. 이는 한국인들의 주변국에 대한 인식에서 확인됨.

한국인들의 지정학적 조건 변화와 주변국에 대한 인식은 '주변국 친밀감', '평화 위협국가', '주변국 통일 희망', '통일 협조 필요성', '북한 비핵화와 한미중 공조' 항목에서 드러남. (※발표 슬라이드 참조)

한국인들은 미국(71.9%)를 가장 친밀한 국가로 인식하며, 다음으로 북한(19.3%)을 친밀하게 여김. 반면 평화를 위협하는 국가로는 중국(34.3%)과 일본(28.3%)을 꼽았으며, 북한(30.8%)에 대한 위협인식은 여전히 높지만 조사이래 최저치임.한국인들은 미국은 비교적 통일을 원한다(53.1%)고 보지만 중국(89.2%), 일본(90.1%)은 통일을 원하지 않는 것으로 생각함. 하지만 통일을 위해서는 미국(97%)과 중국(81.3%)의 협력이 절대적이라고 인식하고 있음. 비핵화를 위해서도 한미 협력이 중요(47.3%)하지만, 한미/한중 협력이 모두 강화되어야 한다는 인식(46%)도 높음.

이처럼 한국인들은 주변국들이 평화를 위협하는 것으로 우려하고 있으며, 남북 통일을 원하지 않는 경향이 있다고 보고, 따라서 통일을 위해서는 특히 미국과 중국의 협력이 반드시 필요하다고 인식하고 있음.

간략히 정리하면, 한국의 마음은 미국 70%과 북한 20% 사이, 참고로 북한이탈주민 의식조사의 결과를 보면 북한의 마음은 중국 70%과 한국20% 사이임. 이런 조사결과 역시 한반도의 평화와 통일을 위해서는 미국, 중국 역할이 중요함을 확인.

'통일의식조사'에서는 주변 5개국중 하나를 선택하게 되어있지만, 개별국가에 대한 호감도 질문을 한 조사를 보면(Pew Research Center[2]) 미국에 대한 호감도(80%, 2018)가 높지만, 중국에 대한 호감도도 2015년에는 미국과 함께 높은 61%에 달했고, 최근 악화되었지만 38%수준임. 따라서 한국인의 주변국 호감도는 제로섬적인 것이 아니라 우호 협력의 노력에 따라 얼마든지 동시에 여러 국가간 관계를 우호적으로 인식하는 것이 가능함. 이처럼 지정학, 동북아 국가간 관계 차원의 통일/통합은 우선 서로 위협이 아닌 친밀하게 느껴야 하고 서로 신뢰해야하며, 한반도 통일을 위해서는 주변 환경이 우호적이어야 하며, 서로 패권 경쟁을 하지 않고 가급적 차이가 있는 부분을 대화를 통해 조화와 조율을 이루려는 초국적인 협력이 필요함

4. 결론과 함의

'통일'에 대한 생각은 같거나 단일하지 않으며, 변화하며 다양한 결이 있음

'통합'에는 다양한 차원이 있고, 성공하는 통합과 실패하는 통합의 조건이 있음

성공하는 통합과 안정적으로 지속적인 통합을 위해서는 정치와 국가단위의 사고만이 아니라 사회, 지역 단위, 경제와 사회, 초국적 권위, 더 큰 지역/세계 정체성에 대한 사고를 해야함.

〈표 1〉 통합의 차원과 갈등 해소를 위한 가치들

통합의 차원	기존 차이와 갈등	통합의 가치
지정학과 주변국	패권경쟁, 위협, 비협조, 무관심	반패권, 평화, 관여, 협력, 연합, 다원적 적응주의, 지역 정체성, 다자주의
남북관계	이념, 불신, 왜곡, 적대, 경쟁	신뢰, 인정, 정보, 협력 민족주의, 공리주의
사회 수준의 통합	지역, 세대, 도시/지방, 교육, 소득	연대, 통합, 합의, 소통

2) https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/24/country/KR

남북 통합을 생각하면, 남북간의 긴장완화와 영구분단, 진영 갈등 재발을 막기 위해서는 서로 이익을 얻는 분야의 상호 교류 협력이 필요한데, 현재 핵-제제로 막혀 있고, 작은 규모의 교류 협력으로는 비핵화의 동기, 동력이 충분치 않은 상황. 1978년의 데탕트 정신을 되살리려는 미국과 중국의 도움이 필요함.

동아시아 차원의 연합이나 다자협력이 부재한 상황에서 지역차원의 안보협력 프로세스가 필요하고, 한반도에서 비핵- 평화 프로세스와 함께 관계정상화가 이뤄지는 것은 그 출발점이 될 수 있고, 미국과 중국의 협력이 매우 필요함

따라서 남북의 평화는 동아시아 평화와 연결되고, 이를 보장할 미중의 평화는 세계 평화와 연결되는 의미를 갖고 있음. 아시아적 정체성이 강화되는 것이 대서양 정체성이 아닌 아시아-태평양적 정체성과 공존, 협력하는 세기로 이어지는 통로가 될 수도 있음.

현재 북미간에 비핵화-제제 예외/유예/해제-평화협정-정상화/수교-경제협력 협정 등 장기 프로세스와 대대적 경제 협력/지원이 필요한데 장기프로세스의 1단계라도 현정부들간 합의가 이루어진다면, 추후 경제협력의 의지와 여력은 한 국가가 부담이 크므로 중국, 한국, 미국, 일본 + 알파 등이 공동으로 참여하고, 지분을 한정하여 1/4을 넘지 않도록 하여 과도한 영향력 방지하고, 'qualified majority voting' 등 균형적 시스템을 통한 공동결정의 경험, 합의의 경험을 쌓아갈수 있음. 이는 단지 북한 발전지원만이 아니라 동(북)아시아 공동으로 낮은 수준의 공동시장, 공동 위기대응, 균형을 이루는 방향으로 나아가는 길임.

이렇게 통일/통합에 대한 상호 정책 경험과 다양한 지식의 교류는 다양한 경제, 사회적 문제에 공동대응하는 협력의 자산을 쌓아갈 계기가 될 것임.

整合视角下的统一及亚洲和平问题——以统一意识调查（2007-2019）结果为中心[1)]

/

金学载

（首尔大学 统一和平研究院 ）

一 . 统一与统合视角下的两岸关系及朝韩关系

一直以来两岸关系和南北关系是比较和参考的对象。对中国而言，1978年是极其重要的一年。在1978年，邓小平恢复了为期一年的中美关系/中日关系正常化之后，开始同时致力于恢复两岸关系。现在看来，特别值得注意的一点是当时在中美会谈时，邓小平提到“让我们开始协商统一朝鲜半岛“，这暗示着中国认为中美两国是世界强国，对协商朝鲜半岛将有极大影响力。这同时意味着为了统一朝鲜半岛，南北需要像中国一样积极推进与周边国家之间的协商，积极推进关系正常化并加强交流协作。

据1978年已经过去了40年，而朝鲜半岛一直处于分裂状态，中国仍旧在“一个中国“原则下实施“一国两制”。当然，两岸关系并不能直接和南北关系相较，因为两岸有着更加活跃的交流协作，而南北关系正处于“无核化-和平进程”，但两岸与南北都把“统一”社会作为最终目标这一点上有很大的相似之处。

本文试图通过比较涉及政治意义上“统一”的例子，并通过在多种维度上（全球/地区/国家/区域）实现的地缘政治和社会经济上的“整合”（integration）来理解各国之间的关系。从“整合”的观点来看，我们能提出下列问题：怎么样的整合能算是理想的整合？怎么样的一体化方式能实现更加稳定、长久的整合？开始并维持一体化的过程中，哪些因素会发生变化？

本文将部分介绍首尔大学统一和平研究院自2007年到2019年执行的“统一意识调查”。也将通过本调查结果来探讨韩国人对统一及整合观点的变化及舆论趋势，从学术、政策的角度来看调查结果所含的意义，并分析两岸关系及南北关系的共同性和区别。

二、统一及整合，概念的探讨

Etzioni（2001）对政治共同体的统一进行了理论上的分析，并比较了多个案例。他利用概念框架的方式提出了统一前的预备条件，统一过程中的整合力量及统一过程中的阶段、涉及到的领域、次序，统一后的政治联盟及共同体统合程度、范围。

他利用这种分析框架将成功的例子和失败的例子分为四个类型。以阿联酋为例，精英阶层对低效率的政权分配结构持犹豫的态度，国民对此也持有反对意见，能凝结两地区的以民族认同性及经济相互依赖为主的功利主义力量较为微弱。起到连接政府、地区、社会的沟通、代表、责任结构也及其单薄，这导致了联盟最终以失败告终。

相比之下，欧洲经济共同体各国关系较为平等。虽然有两个比较主导的强势国家（法国，德国），但是彼此一直保持团结，新加入的英国平衡了联盟的势力，美国也友好支持欧盟一体化。“欧洲/欧洲人”共同体意识逐渐形成，此外降低贸易壁垒，促进经济发展等功利主义因素推进了统合。国家组织和国内政治的沟通、责任、代表有逐渐形成，并有所强化。为解决统合后可能发生的不平等及少数化问题，进行了资源的重新分配，为成立联盟，保持友好和谐的关系而努力。

McGarry et al (2008)提出了在探讨国家维度的整合问题时有效的概念范畴。范畴的一边是不同民族通过相似的种族、文化、宗教、理念进行同化的‘同化’（assimilation），中间是为形成单一共同体而努力的‘整合，尽量适应不同历史、种族、文化、宗教的 ‘适应’(accommodation)，另一边是由完全不同的种族、文

1) 本文尚待投稿，请不要引用本文。

化、宗教而形成的独立政治结构的‘分离’和‘独立’separation/independence。20世纪，在共和主义、社会主义、自由主义共存，并有不同少数民族及宗教文化的国家对地方分权制，权利分配等都比较开放。这些国家的统合理念称为‘共存适应模式’。

Mattlin(2005)以共同身份认同程度与经济上的相互依存度作为指标，概括出五种不同类型的整合。均衡型（symmetric）的整合拥有共同的身份认同与高度的和经济一体化程度，以EU为例。不均衡型整合以1990年代初德国为例，虽然形成了政治上的身份认同，但在社会经济上存在相当大的差距。而两岸关系、墨西哥/美国关系、瑞士/EU则被认为是在经济上得到高度整合，在政治理念上没有得到身份认同的例子。英国与EU的整合则属于，身份认同共享程度和经济整合程度都比较低，但保持均衡状态的例子。依据如此的分类标准，不均衡的整合将导致政治/社会经济上的问题，脆弱的整合则会导致再分离。一个稳定的整合需要满足较高的共同身份认同度，较高的市场一体化程度，并且必须要二者保持平衡。

Alesina and Spolaore(2003）试图从经济学的角度阐释民族国家形成阶段的政治整合问题及世界经济逐渐融入全球市场阶段时面临的政治一体化或是分裂主义问题。根据这个理论，在近代国家形成时期，也就是在安保、军事秩序存在相互冲突和竞争的环境下，促成更大规模的政治共同体更加有力。而一个国际冲突较少，更加和平的经济环境则减少了形成大国的必要性。在这种环境下，小国也能在一体化的经济环境下发展繁荣社会，这促使分裂主义的形成，种族、文化、宗教集团的分离及独立。小国需要更加和平、稳定、开放的国际秩序，而大国对于冲突的包容度更高。所以会形成一种矛盾的现象：经济一体化程度越高，越能激发政治分离主义导致地政学上的紧张关系。

综上，在统一/整合上有其成功的案例也有失败的案例。问题不仅局限于政治上的整合与经济整合不均衡，在与过去民族国家形成时期的环境截然不同的，拥有稳定的国际秩序的环境下，随着经济整合的进程也能激发政治上的分离。而这种矛盾的现象正形成世界趋势。笔者将这种现象视为“后全球化”现象，主张需要通过地区/国家/社会的层面审视这个问题，而对于东亚来说则存在尤为多样的难题。

三、“统一意识调查”显示的韩国舆论变化

本文将通过上述的概念，观察分析“统一意识调查”反映的韩国舆论变化。“统一意识调查”反映人们1）对于“统一”的观点, 2）对于南北关系及韩国国内社会问题的观点, 3）对韩国周边国家的观点。

对于统一的必要性的意见存在变化

首先，人们对于统一的观点可以通过对“统一的必要性”，“统一的理由”，“统一的时期”的调查来理解。(*参考PPT)

关于统一的必要性的舆论调查显示，1990年代初中期，90%的舆论对统一表示赞成，而在2007年以后的调查呈现下降趋势直至50%左右。而受在2017年正式促进的南北和平进程的影响，赞成率在2018年急剧上升。今年也有上升趋势，但比起去年来说有些下降。

民众对统一持关心态度，但较10年前，目前韩国的舆论显示出更加复杂多样的层面。根据自由/保守主义理念的区别，调查对象的地区差异和年龄段，舆论表现出明显的差异。

对于实现统一的时间，之前舆论持续认为需要经过相当长的时间达到统一。在2018年舆论认为会更快达到统一，而今年的调查结果则显示民众认为需要较长的，二十年以上的时间。

有趣的是，韩国人在对于统一的观点上产生了一些变化。2007年的调查显示，50%以上的人认为统一有其必要性，其原因是“是同一个民族“。而在2019年，仅有34%持此意见。2008年有14%的人认为统一的必要性出于“减少南北之间的战争威胁”，在2019年则有32.6%的人持此意见。另有少于20%的人认为韩国可以通过统一成为发达国家。

社会学家涂尔干(Emile Durkheim)认为构成社会的原理根据社会产业化和城市化的变化而发生改变。在过去，共同体通过民主主义下的有机整合来维持，在分化和扩展的社会中，需要通过社会团结作为新的补充要素整合社会。

韩国社会对统一的舆论显示，人们对于统一的意见根据政治理念的差异、地区差异、年龄差异、城市与城镇的差异、收入差异和教育有所差异，而这样的结果反映在经过国家形成、产业化、民主化和全球化后，韩国的社会分化呈现一种更加复杂的情况，统一认知调查正是这种复杂化的体现。站在统一的角度来讲，我们不仅需

要能缓解南北政治差异的价值观和民族主义，更需要团结的，整合经济的、包容的和带有全球公民意识的价值观来凝聚历经民主化和全球化的社会。

统一与南北、南南、社会整合

舆论另有显示，统一/整合问题，应并不仅限于在国家维度上改善南北关系，也需要考虑在社会层面上的整合问题。

可通过“韩国民众对于朝鲜的认识”，“对于朝鲜政权的信任”及“南北之间的差异性”来确认关于南北关系整合的舆论。对于“朝鲜改革开放对于南北经济协作的影响”，“对于金刚山旅游，开城工业园区的赞成与否”，“对于改善统一之后的社会问题的预期”及“脱北居民”的意见则反映对于经济、社会整合的舆论。

韩国民众多数认为朝鲜是合作对象（54%），较少的人将朝鲜视为警戒对象（17%），敌对对象（10.8%）。最近的调查中，51.6%的韩国人信任朝鲜，认为朝鲜是可以进行对话和协商的对象，2017年有28.1%的人持此意见，自2018年，持此意见的人大幅上升。舆论显示在选举方式（94.7%）与社会福利（95.9%）上南北存在最显著的差异，而在重视家庭（60.8%）上，呈现较少的差异。

对于南北交流及整合，73%的回答认为南北经济协作有利于朝鲜的改革开放。63.5%的人认为需要重新展开金刚山旅游项目，56.17%的人认为需要重启开城工业园区。而对于社会整合方面，50%左右的人认为统一将导致社会问题（犯罪、地区差异、理念差异、贫富差距、房地产炒作）。虽然认为脱北居民是同一个民族（88.6%），也不忌讳与脱北居民成为邻居（49.4%），或是成为同事（48.1%），但是在成为生意伙伴（41.4%）或是结婚对象（50.3%）上持犹豫的态度。对于脱北居民的亲密度（29.8%）高于对于朝鲜族（19.4%），东亚人（18.6%），日本人（12.6%）及对于中国人（11.9%）的亲密度，但低于对美国人的亲密度（35.7%）。（*参考ppt）

南北关系的统一整合与社会层面上的统一/整合，需要通过更好的认识对方，增加好感，减少差距增加共同点，通过经济协作而互益，增加实用主义的整合力，（在能承受的范围内）整合成与对方相同的，或是更大范畴的身份认同。

3） 统一的地政学条件

最后，统一/整合并仅仅受南北关系及社会维度上的影响，也受周边国家协作及地政学环境上的影响。韩国人对于周边国家的认识可证实这一点。

“对于周边国家的亲密感”，“威胁和平的国家”，“邻国对于统一的期待”，“合作统一的必要性”，“朝鲜去核化与韩美中合作”等项目显示了韩国人对于地政学条件的变化和对于周边国家的认知。（*参考ppt）

韩国人认为美国（71.9%）是最亲密的国家，朝鲜（19.3%）是其次。认为中国（34.4）和日本（28.3%）是威胁和平的国家。虽然依旧有人意识到来自朝鲜的威胁（30.8%），但这是自调查开始以来的最低值。韩国人认为美国相对来说希望统一（53.1%），认为中国（89.2%），日本（90.1%）不希望统一。但是认为在统一韩半岛上绝对需要与美国（97%），中国（81.3%）进行合作。为了朝鲜去核化，韩美协作固然重要（47.3%），对于加强韩美/韩中协作的意识（46%）也相当高。

综上，韩国人正担心周边国家会威胁和平，感到周边国家也有不希望南北统一的倾向，并认为为了统一有必与美国和中国进行合作。

简而言之，韩国倾向于美国（70%）和朝鲜（20%），脱北者意识调查显示朝鲜则对中国（70%）和韩国有好感（20%）。这样的调查结果显示，美国和中国的角色对于韩半岛的和平和统一尤为重要。

“统一意识调查”，在5个周边国家中仅选择了一个作为调查对象，而在对于各个国家好感度的调查（Pew Research Center[2]）显示，对于美国的好感度较高（80%，2018），而在2015年，对中国的好感度与对美国的好感度一致（61%），最近对于中国的好感度虽然下降了一些，但也呈现38%的好感度。这显示韩国人对于周边国家的好感度并不是相互排斥的，根据友好协作的努力程度，有可能同时提高对多个国家的好感度。因此，为了东北亚国家间关系维度上的统一/整合，首先需要互相形成亲密感，建立信任感。而为实现韩半岛统一，需要打造友好的周边环境，避免霸权竞争，进行跨国协作，通过对话协调差异达到和谐。

四、结论和涵义

对于“统一”的意识，并不是不变的或是单纯的，而是处于变化中，并且拥有多种层面。

对于“整合”也有多个维度，对于成功的整合与失败的整合，各有其条件。

2) https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/24/country/KR

为成功实现整合并持久稳定整合状态，不仅需要从政治和国家层面考虑，也需要考虑社会、地区单位、经济与社会、超越国家的权利，及更大区域/世界范围内的身份认同。

〈表1〉整合的维度及为消除冲突的价值

整合的维度	现存的差距及冲突	整合的价值观念
地政学及周边国家	霸权竞争、威胁、不协作、不关心	反霸权、和平、参与、合作、联合、多元的适应主义、地区身份认同、多边主义
南北关系	理念、不信任、捏造、敌视、竞争	信任、认同、信息、协作、民族主义、实用主义
社会层面上的整合	地区、辈分、城市/地方、教育、收入	联合、整合、协商、沟通

考虑到南北整合，为了缓和南北间的紧张局势，防止永久分离或是阵营冲突，需要在能互益的方面进行交流协作，而目前不仅受到受核-制裁的影响，小规模的交流协作并不能成为去核化的动力。需要美国和中国的帮助来重现1978年缓和局势。

在缺少整个东亚层面上的联合或是多边合作的情况下，需要进行地区层面的安保协作进程。在韩半岛推进去核-和平进程与关系正常化能成为出发点，这急需美国和中国的协作。

因此，南北的和平与东亚的和平相关，美中和平在保障南北和平的同时也与世界和平连结。强化亚洲性的身份认同将帮助形成亚太身份认同达到长期共存与协作。

目前，美朝之间需要进行非核化-制裁，例外/延期/解除-和平协议-正常化/建交-经济协作协议等长期进程及大规模的经济协作/支援。在这种情况下，如果能就其中的一个阶段在现政府之间进行协商，考虑到今后维持经济协作的意志和能力很难由一个国家来承担，需要由中国、韩国、美国、日本外加其他国家共同参与到和平进程中。并且限制每个国家占有的股份不超过1/4，以防止产生过大的影响力。可以通过“qualified majority voting”等均衡的机制来积累共同决定、协商的经验。这不单单是为了帮助朝鲜的发展，也是为东（北）亚打造整合程度低的共同市场，共同的对抗危机与形成平衡局面的机制。

交换统一/整合的经验与知识将帮助共同解决多种经济社会问题，成为积累经验的契机。

발표문 4

양안 문화융합 방식에 관한 탐구: 양안 교류기지 운행 방식에 관하여 – 랴오닝 선양 장씨수부박물관 사례를 중심으로

两岸文化融合的路径探索：海峡两岸交流基地运行初探一以辽宁沈阳张氏帅府博物馆为中心的考察

리팅 (샤먼대 대만연구소)
李婷（厦门大学台湾研究院历史所）

两岸文化融合的路径探索：海峡两岸交流基地运行初探
—以辽宁沈阳张氏帅府博物馆为中心的考察

/
李婷
(厦门大学台湾研究院历史所)

(摘要)
自2009 年 12 月，国台办正式批准在山东枣庄台儿庄设立大陆首个“海峡两岸交流基地”以来，截止2019年上半年，大陆已经设立70余家海峡两岸交流基地。尤其在两岸融合发展的理念下，“海峡两岸交流基地”越来越成为两岸文化交流与合作的重要平台，在共同弘扬中华文化、促进心理契合上，发挥了重要作用，是两岸文化融合的路径探索。但运行十余年来，海峡两岸交流基地运行的状况与发展很少引起学界的关注，本文拟从个案实践出发，对海峡两岸交流基地运行状况与发展对策做一梳理。

(关键词)
融合发展；海峡两岸交流基地；两岸关系

一、海峡两岸交流基地的设立与发展概况

“海峡两岸交流基地”目前是两岸民众交流、合作的重要平台，自2009 年 12 月，国台办正式批准在山东枣庄台儿庄设立大陆首个“海峡两岸交流基地”以来，截止2019年，大陆已经设立70余家海峡两岸交流基地。在两岸融合发展的理念下，“海峡两岸交流基地”越来越成为两岸文化交流与合作的重要平台，在共同弘扬中华文化、促进心理契合上，发挥了重要作用。“海峡两岸交流基地”运行十余年来，吸引了越来越多的地方政府、景区、博物馆尤其是涉台机构的积极响应与申请。但其运行的状况与发展很少引起学界的关注，就公开资料而言多为新闻报道与国台办新闻发布会资料。梳理海峡两岸交流基地运行的现状与问题，对于更好的利用好这一平台将有所裨益。

第一个“海峡两岸交流基地”是山东枣庄的台儿庄区。1938年，中国军队在台儿庄与侵华日军浴血奋战，取得中国抗日战争正面战场上第一场胜利。台儿庄大捷是国共两党合作的重要成果，台儿庄在海内外，特别是广大台湾同胞中有着广泛影响。2008 年是台儿庄大战胜利70周年，又恰逢两岸关系出现重大而积极的转变，“台儿庄大捷”的发生地——山东省枣庄市提出建设“海峡两岸交流基地”构想。2009年12月，国台办正式批准，在枣庄市台儿庄区设立大陆首个“海峡两岸交流基地”。[1)]

从第一家海峡两岸交流基地的设立来看，两岸大开放大交流的形势与两岸共同的抗战记忆是促成海峡两岸交流基地的设立的契机。该基地的设立，从公开资料显示，是地方申请，中央顺应两岸发展而推动的。2010年，基于两岸共同宗教信仰的道教名山——湖北武当山，成为了第二批海峡两岸交流基地。经过台儿庄和武当山的试水，2011年以后每年都有数个海峡两岸交流基地挂牌（见表1），为进一步深化两岸民间交流与合作，巩固两岸关系和平发展搭建了国家级平台。

1) 《台儿庄古城获批海峡两岸交流基地》，台儿庄旅游网，http://www.zztez.com/biecheng/612.html查询时间2019年10月18日。

图1： 海峡两岸交流基地设立一览表[2)]

批次	时间	名称	省份	类别
第一批	2009.12	台儿庄	山东	城市（抗战遗址、景区）
第二批	2010	武当山	湖北	名山、道教文化
第三批	2011.6	山东威海	山东	城市（甲午海战发生地）
		福建马尾	福建	城市（近代海军诞生地）
		青礁和白礁慈济宫	福建	宗教场所（民间信仰）
		广东梅州，	广东	城市（抗日三杰故里）
		湖南芷江，	湖南	城市（抗战受降地）
		海南保亭市	海南	城市（少数民族）
第四批	2011.11	南京中山陵	江苏	纪念地（孙中山先生陵）
		闽台缘博物馆	福建	涉台博物馆
		莆田湄洲妈祖庙	福建	宗教场所（妈祖信仰）
	2012	永定客家文化园	福建	景区（客家文化）
		固始根亲博物馆	福建	博物馆
		四川成都大熊猫繁育研究基地	河南	科研场所
		运城解州关帝庙		
		安徽合肥刘铭传故居	山西	博物馆（纪念馆）
		浙江象山县	安徽	名人故居博物馆
			浙江	
第五批	2013	曲阜孔庙	山东	文化遗址
		泰山	山东	文化名山
		武汉辛亥革命遗迹遗址	湖北	博物馆
		随州炎帝故里	湖北	名人故里 华夏始祖
		富阳市黄公望隐居地	浙江	名人故居
		炎陵县炎帝陵	湖南	名人故里 华夏始祖
		鹰潭龙虎山	江西	名山 道教文化
		福州三坊七巷	福建	历史街区
		三明宁化石壁	福建	城市（客家祖地）
		广州黄花岗七十二烈士陵园	广东	烈士陵园
		重庆抗战遗址博物馆	重庆	博物馆（抗战类）
第六批	2014	黄陵县黄帝陵	陕西	历史遗址
		中山市翠亨新区	广东	孙中山先生故里
		宜兴市陶瓷博物馆	江西	陶瓷文化
		永州市阳明山	湖南	名山
		贵州省孔学堂	贵州	儒家文化
		腾冲国殇墓园	云南	抗日烈士陵园
		潍坊齐鲁台湾城	山东	涉台园区
		天台县济公故里	浙江	名人故里
		南澳总兵府	广东	古代遗址博物馆
第七批	2015	秭归屈原故里文化园	湖北	名人故里
		泾川西王母宫	甘肃	道家文化
		新郑黄帝故里	河南	名人故里 华夏始祖
		无锡灵山	江苏	佛教圣地
		宁波奉化雪窦山	浙江	风景名胜、蒋介石故居
		“国立西南联合大学”博物馆	云南	近代遗址博物馆
第八批	2016	安徽黄山	安徽	名山
		晋江五店市传统街区	福建	涉台历史街区
		三明尤溪朱熹诞生地	福建	名人诞生地
		南平武夷山朱子故里	福建	名人故里
		张氏帅府博物馆	辽宁	名人故居博物馆
		天津天后宫	天津	宗教场所（妈祖信仰）
第九批	2017.5	绵阳市北川县地震遗址保护区	四川	地震遗址
		云南省陆军讲武堂历史博物馆		
		合肥市包公园	云南	近代遗址博物馆
		高平市炎帝陵		
		景德镇中国陶瓷博物馆	安徽	名人故里、园林
		武平县定光佛文化园区	山西	华夏始祖陵墓
			江西	博物馆（陶瓷文化）
			福建	闽台民间信仰、客家文化
第十批	2017	厦门市石室书院	福建	文化场馆
		韶关市南华禅寺	广东	佛教文化
		黄梅四组寺五祖寺	湖北	佛家文化
		侵华日军南京大屠杀遇难同胞纪念馆	江苏	近代遗址博物馆

2) 笔者根据国台办新闻发布会以及中国知网文章数据整理

批次	时间	名称	省份	类别
第十一批	2018	安阳市羑里城	河南	古代遗址
		南安郑成功故里	福建	名人故里
		福州海峡青年交流营地	福建	涉台交流基地
		重庆蚩尤九黎城	重庆	古代遗址
		保山龙陵松山抗战遗址	云南	抗战遗址
		鄂尔多斯成吉思汗陵	内蒙古	名人陵墓
		四川宜宾李庄古镇	四川	文化抗战遗址
		宁德古田临水宫	福建	闽台民间信仰
		昆山慧聚广场	江苏	妈祖信仰、公园等
		北京中国人民抗日战争纪念馆	北京	抗战类博物馆
		北京台湾会馆	北京	涉台遗址
	2019	台州椒江区大陈岛	浙江	涉台地区
		襄阳宜城市张自忠将军纪念馆	湖北	抗战英烈牺牲地
		福建厦门（集美）闽台研学旅行基地	福建	涉台机构
		南宁昆仑关战役旧址	广西	近代抗战遗址

根据表1，据不完全统计，截止2019年大陆已经在22个省市自治区设立了70余家海峡两岸交流基地。与台湾关系密切的福建有17家之多，此外，首倡的山东有5家，湖北5家，广东5家，浙江5家，江苏4家，体现出海峡两岸交流基地的选取与申报多与台湾有密切历史渊源的特点，这几个省都是迁台人数较多，两岸名人故居较多的省。名山大川（如泰山、黄山）、华夏祖源（如：黄陵县黄帝陵、随州炎帝故里）、文化与宗教圣地（如曲阜孔庙、武当山、天后宫）、近代遗址（如：云南省陆军讲武堂历史博物馆、保山龙陵松山抗战遗址）是主要的几个考量因素。此外，海南保亭，重庆蚩尤九黎城则是以少数民族交流为特色。以保亭为例，根据中国遗传学所进行的一项DNA研究成果表明，海南黎族人和台湾四个少数民族有着共同的祖先——7000多年前发源于浙江河姆渡的古代百越人，血缘文化加强了琼台少数民族之间的联系。近年来，如福州海峡青年交流营地、福建厦门（集美）闽台研学旅行基地的挂牌，则呈现出了海峡两岸交流基地越来越专业化的特点。

二、海峡两岸交流基地个案分析——以辽宁沈阳张氏帅府博物馆为中心

海峡两岸交流基地如何设立与申请？挂牌后的效果如何？目前这方面的论述尚少，笔者选取曾经参与过的张氏帅府博物馆作为个案，以管窥海峡两岸交流基地的设立与运行。东北与台湾相距遥远，但是渊源深厚。张学良故居就是东北与台湾的一个连接点。张学良将军晚年在台湾解除幽禁后，曾表示想为两岸统一做贡献，被认为是当时大陆各界去台湾最想拜访的名人之一。然而与炎黄、刘铭传、孙中山这类历史人物不同，张学良在两岸曾经呈现两种极端的评价。但是随着时代的发展，对张学良的看法，两岸又在逐渐消弭巨大的差异，在台湾也出现了张学良纪念园、张学良主题餐厅等，在张氏帅府建立海峡两岸交流基地，将有助于了解历史，增强共同的历史认知。两岸融合，不仅仅是政治上、经济上的，对历史的共同认识、文化融合，更是形成两岸命运共同体不可或缺的部分。

一) 成为“海峡两岸交流基地”的基础与准备

位于辽宁沈阳的张氏帅府，俗称“大帅府”，是北洋政府末代国家元首、奉系军阀首领张作霖及其长子爱国将领张学良主政东北时期的官邸和私宅，是东北地区规模最大、保存最为完好的名人故居。1988年，经辽宁省批准设立“张学良旧居陈列馆”，目前已发展成为集东北近现代史、金融史、名人故居性质为一体的国家二级博物馆。张氏帅府博物馆结合自身优势以及未来发展前景，编撰了《“海峡两岸交流基地”设立运作可行性论证报告》《“海峡两岸交流基地”设立运作发展规划》《海峡两岸交流活动集萃》等方案，于2016年2月正式启动申报程序。在先后获得市、省两级党委和政府审核通过后，6月1日，中台办、国台办正式批复。9月，在张氏帅府举办了“海峡两岸交流基地”授牌仪式暨第七届“两岸三馆年会”的开幕式，正式挂牌成为东北首家“海峡两岸交流基地”，也是目前东北地区唯一的一家。

张氏帅府博物馆成为东北地区第一家海峡两岸交流基地，首先是基于“张学良”这一海峡两岸共同瞩目的历史人物。其次，从该馆编撰的材料来看，长期开展一些列海峡两岸交流活动、具备接待与交流能力的硬件条件以及发展规划也是重要的申请条件：

首先，张氏帅府曾推动两岸共建新竹“张学良故居”。张学良在台湾的幽居岁月

中，在新竹县五峰清泉的时间最长，该故居位于山上，多年前遭台风摧毁。新竹县2008年在原址前的霞喀罗溪对岸兴建一处张学良故居，依故址仿建。张氏帅府博物馆曾作为唯一受邀的大陆文化代表团赴台参加张学良故居开馆仪式。台湾地区前领导人马英九先生在致辞中称："沈阳张氏帅府博物馆到台湾来，让我想到我最近推动的两岸和解，两岸和解有助于降低海峡的紧张。"12月12日，由时任张氏帅府博物馆馆长的郭俊胜先生与马英九先生共同为故居剪彩揭牌。新竹张学良故居开放观光后，成为当地的热门景点。2011年初，张氏帅府协调了辽宁省省长陈政高在新竹的行程。期间，陈政高省长得知目前的张学良故居"这里不是原址"，新竹县要在原址复原张学良故居后，代表辽宁省政府和"家乡人"，将2000万新台币捐赠给新竹张学良故居重建工作，增进了辽宁与台湾新竹的友情。

其次，坚持一年一度的两岸学术研讨会。从2007年开始，张氏帅府博物馆联合辽宁张学良暨东北军史研究会共同主办的系列学术研讨会——"帅府论坛"，每年都邀请台湾学者参加，成为两岸学术交流的平台。"帅府论坛"每年8月召开，一年一度的研讨，就张氏父子的思想和实践、东北近代史作了多角度的剖析。会后精选参会论文出版论文集，已连续出版《张氏父子与东北近代化》[3]《张氏父子与东北军事近代化》[4] 等近10部论文集。再次，首倡两岸常态交流机制——两岸三馆年会。从2010年开始，由沈阳张氏帅府博物馆首倡，以张学良将军历史情缘为纽带，海峡两岸三家博物馆——辽宁沈阳张氏帅府博物馆、陕西西安事变纪念馆和台湾新竹张学良故居每年轮流举办"两岸三馆年会"，截止2018年已经先后成功举办了9届。来参与会议的新竹县政府工作人员称，海峡两岸交流活动一次性的占多数，能坚持这么久，而且越来越深化合作，实属两岸交流活动的典范。

二) "海峡两岸交流基地"运行现状与效果

首先，以海峡两岸交流基地为桥梁，扩大在台宣传。交流基地成立后，张氏帅府博物馆多次接待台湾媒体到帅府采访、拍摄，扩大了张氏帅府、沈阳在台湾的影响。在成为海峡两岸交流基地不久，张氏帅府博物馆接待了《中国时报》采访组；2017年，接待了台湾旺旺中时媒体集团采访组来沈阳的采访拍摄；2018年，台湾中国广播公司、《两岸商情-卓越》杂志、《工商时报》《旺报》《中时电子报》等组成台湾媒体团到张氏帅府采访拍摄，后来如《两岸商情-卓越》杂志采访后刊登了《东北首家两岸交流基地 张氏帅府博物馆》的专题报道；同年11月末，台湾知名媒体人、政治评论员智贤一行来沈，对张氏帅府博物馆进行了重点采访报道。可以说，海峡两岸交流基地的挂牌，引来了台湾众多媒体对该馆的关注，为台湾民众了解张学良、了解东北打开了一扇窗户。

其次，以海峡两岸交流基地为推手，台湾各界来沈参访日益频繁。海峡两岸交流基地在帅府挂牌以来，推动了台湾各界人士前来沈阳参观考察，台胞来沈旅游也有明显增加。据不完全统计，2016年以来，来张氏帅府博物馆参访旅游的台湾同胞，平均每年达到了3万人次。而且由于张氏帅府的地理位置，参访过沈阳后，还带动台胞对吉林、黑龙江两省的旅游文化交流。张氏帅府博物馆成为海峡两岸交流基地后，参访团来博物馆参观交流也明显日益频繁。近三年来，张氏帅府博物馆先后接待台湾中华统一促进党女娲党部组委何建华一行52人，中国国民党中常委曾文培先生带领的台湾青工总会参访团，新竹县少数民族代表参访团，台北市青年联合会参访团，台南市总工会参访团，台湾野生动植物保护协会参访团，两岸劳工实物交流委员会理事长陈瑞、中华民族致公党办公室主任张桂华一行15人参访团，台湾新党主席郁慕明率新党中华儿女东北文史体验营一行34人，台湾地区前陆军上将丁渝洲、海军上将费鸿波等一行11人等一百多个代表团。每年春节和暑假期间，张氏帅府博物馆都会迎来备受瞩目的海峡两岸"中华文化研习营"活动，成为活动在东北地区的重要一站。

再次，以海峡两岸交流基地为平台，深化学术交流。有关张氏父子尤其是张学良的学术研究，一直是张氏帅府博物馆的研究的特色，打造了"帅府论坛""张学良研究会"等学术品牌。但是，与帅府有关的海峡两岸的历史名人不仅有张学良，如张学良将军的好友冯庸先生也是两岸名人。冯庸先生是著名的爱国者，教育家。为奉系军阀冯德麟长子，与张学良同生于1901年，为通家之好。冯庸在东北军中历任少校参谋、中校参谋处长、少将航空司令等职。后脱离军界。1926年，冯庸毁家纾难创办冯庸大学，为近代东北著名的大学，培养了一批优秀的学生，还曾组织义勇军参加抗战，表现出了伟大的爱国精神。赴台后，冯庸曾任高雄港口司令等。冯庸及

3) 郭春修主编：《张氏父子与东北近代化》，辽宁人民出版社2013年版。

4) 郭春修主编：《张氏父子与东北军事近代化》，辽宁人民出版社2013年版。

冯庸大学的相关事迹，长期以来并未引起学界太多关注。这其中一部分原因就在于两岸的隔阂。海峡两岸交流基地挂牌的当日，在国台办的联络下，由海峡两岸相关人员组成的“沈阳冯庸抗战文化交流中心”正式在张氏帅府挂牌。此后，张氏帅府与冯庸抗战文化交流中心联合举办了“张学良口述历史暨冯庸教育救国思想”等三次学术研讨会，两岸张学良与冯庸研究学者、亲属与会。在此期间，还推出了“冯庸和他的冯庸大学”展览，这是国内首次推出以冯庸为主题的大型展览，得到海峡两岸观众的关注。2018年，两岸相关人士共同编辑出版了《教育救国与十四年抗战的先驱——冯庸与冯庸大学》[5]，是作为海峡两岸交流基地，响应习总书记“两岸共写历史”的号召下的历史研究。

最后，以海峡两岸交流基地为契机，巩固优势塑造品牌。海峡两岸交流基地挂牌，对于长期致力于两岸交流的博物馆来说，是一个可以深化交流与合作的契机。2017年，在台湾新竹召开的第八届两岸三馆年会上，促成辽宁省铁岭市“张学良纪念馆”正式加入两岸三馆合作机制，两岸三馆年会升级为“海峡两岸张学良纪念馆合作联盟”。这次年会还达成了多项共识，包括各馆联合举办观光文化交流活动等。2018年，兴城张作霖温泉别墅正式加入“海峡两岸张学良纪念馆合作联盟”，联盟扩展为两岸五馆。海峡两岸五座博物馆有着同源、同根、同脉的文化血缘与历史传承，五馆的融合发展为两岸同胞提供了一个交流与合作的平台，进一步打造了“张学良纪念馆合作联盟”这一两岸交流品牌。

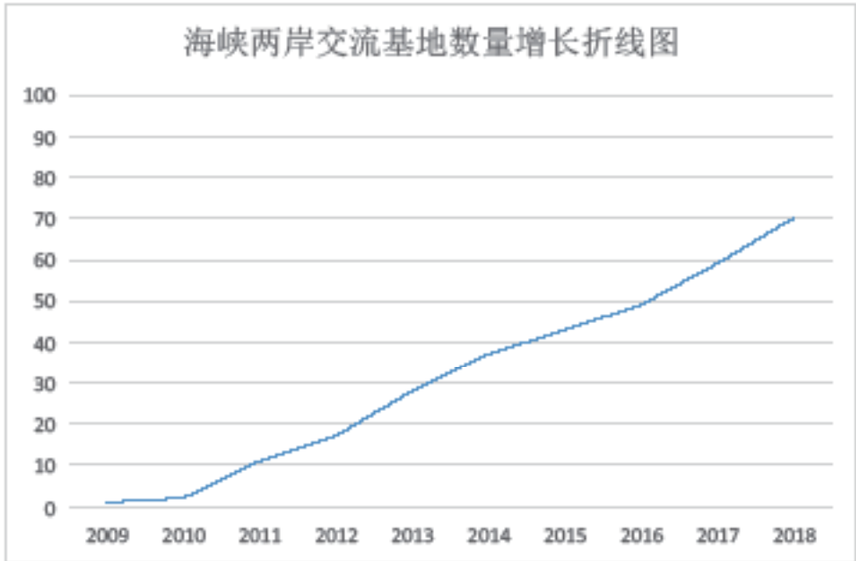
三) 海峡两岸交流基地的问题与对策

通过对张氏帅府博物馆运行现状可以发现，海峡两岸交流基地挂牌后，博物馆在台影响扩大，台胞来博物馆参观人数增加、学术交流等各方面日益深化，取得了积极影响，但也存在不少问题。

1、海峡两岸交流基地的发展受两岸关系的影响。

整体来看，海峡两岸交流基地自设立以来，一直保持着增长态势（见图1），各基地也以此为平台积极开展交流活动。台湾同袍不仅增加了对大陆的认识，加深了对祖国历史文化的了解，成为了促进心灵契合的文化融合发展新路径。并且带动了经贸投资等，例如最近几届的两岸三馆年会就达成了多项经贸合作协议。而像山东潍坊齐鲁台湾城、江苏昆山慧聚广场，本身就是带有经贸合作交流的意向。既然是交流，就应该是双向的互动。然而，民进党上台以来，两岸关系陷入了停滞甚至倒退，出现了许多不利于两岸发展的现象。“海峡两岸交流基地”的持续设立，体现出了习近平总书记所说的“我们将推动两岸同胞共同弘扬中华文化，促进心灵契合”。[6] 即便民进党当局倒行逆施，大陆方面也并未因台湾政权轮替放弃两岸融合发展战略，展现出强劲的政治定力和远大的政治高度。

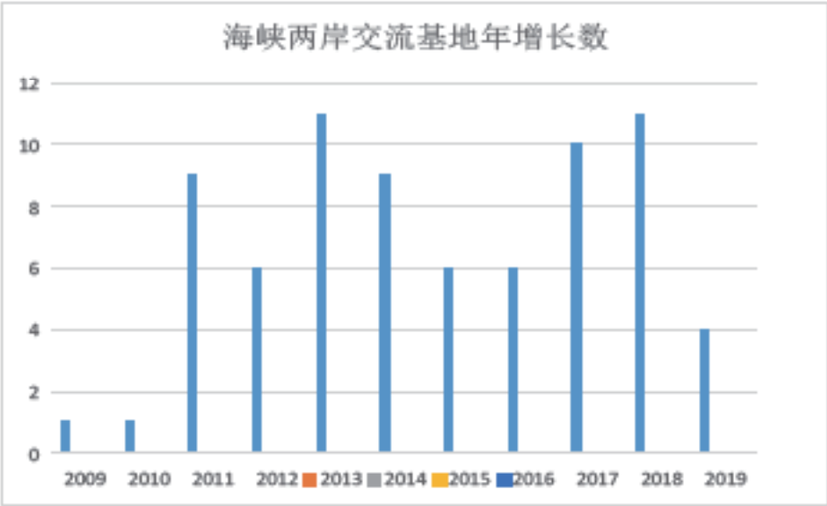
图1：海峡两岸交流基地年增长折线图



5) 郭春修主编《教育救国与十四年抗战的先驱——冯庸与冯庸大学》，辽宁人民出版社，2018年8月第一版。

6)《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，http://www.xinhuanet.com//photo/2017-10/27/c_1121868728.htm

表2：海峡两岸交流基地各年增长分布



从最初海峡两岸交流基地的设立来看，本是适应了两岸大交流的形势。然而，近几年却出现了难以走出去的交流状况。2017年，第八届两岸三馆年会轮到台湾新竹张学良故居举办，距离活动剩下几天，台“陆委会”却迟迟不核发“入台证”，临近开幕才通过。新竹县向陆委会申请大陆方两馆共47人的“入台证”，频频被退件，理由包含行程要完整；大陆人士来台不能脱队、须全程按照行程走；以及活动当天大陆相关人士若要致词，陆委会得先知道内容及讲稿；县府和大陆也不能私下签署任何合约等，让此次年会差点搁浅。新竹靠“少帅”张学良故居可望每年带来2千万新台币观光效益，新竹投入百万经费筹备此次两岸交流，有座谈会、交接仪式、清泉艺术园区等。本来此次会议，也是张氏帅府博物馆成为海峡两岸交流基地后首次赴台参与交流，参与人员也特意安排了负责基地工作的人员去学习，但是如此艰难的申请，确实是“海峡两岸交流基地”面对的难题。

2、加强政策扶持与统筹安排

张氏帅府博物馆在作为海峡两岸交流基地运行，主要是根据国台办《海峡两岸交流基地管理工作意见》，来理顺交流基地管理体制，加强交流基地机构建设。而根据《工作意见》和有关会议纪要要求：“当地党委、政府除了设立专职基地管理机构，配备相应人员编制。”就张氏帅府博物馆而言，虽然尽量努力充实业务精、能力强的人员开展交流基地工作，如一线的五星讲解、行政、研究人员等。但是，确实没有能力配备专职人员和机构。因为对于张氏帅府博物馆来说，多年来人员编制一直一岗难求。人才是做好海峡两岸基地事业最重要的保障，吸引专业技术人才才能让海峡两岸交流基地运行的更为良好。另外，财政支持也是很重要的一个方面，但就目前而言，当地政府对此的财政支持力度不大。可以说，这些都制约着海峡两岸交流基地建设的长期发展。

另外，检索中国知网，总体而言基本上每个海峡两岸交流基地都基于自身特色，开展丰富多彩的两岸交流活动，每个基地都能检索到相关文章和报道。但是，各个基地的发展水平不一，开展工作的作为国家级平台，也许需要更多的统筹安排，加强海峡两岸交流基地横向的交流、整合，人员业务培训等等或许比各自为政更能够发挥出海峡两岸交流基地在促进两岸文化融合发展上的作用。

양안 문화 융합의 경로 탐색 : 해협양안문화교류기지의 운영에 관한 초보적 고찰 랴오닝 선양 장씨수부박물관을 중심으로

/

리팅 (샤먼대 대만연구원 역사연구소)

(제요)

2009년 12월, 국무원 대만사무실이 산둥 짜오좡 타이얼좡에 대륙에서 처음으로 "해협양안교류기지"의 설립을 비준한 이래, 2019년에 이르기까지 대륙에는 이미 70여 해협양안교류기지가 설립되었다. 특히 양안의 융합발전이라는 이념 하에 해협양안교류기지는 점점 더 중요한 양안의 문화교류와 협력의 장이 되었고, 공동으로 중화문화를 발양하고 심리적 유대를 촉진하는 데 있어 중요한 역할을 하였다. 그러나 해협양안교류기지가 운영된 지10여년이 지난 이래, 그 운영 상황이나 발전에 대해 그동안 학계에서 별다른 관심을 끌지 못하였다. 본고는 하나의 실천 사례로부터 출발하여 해협양안교류기지의 운영 상황과 발전 대책에 대해 정리해 보고자 한다.

(핵심어)

융합발전(融合發展); 해협양안교류기지(海峽兩岸交流基地); 양안관계(兩岸關系)

1. 해협양안교류기지의 설립과 발전 개관

"해협양안교류기지(海峽兩岸交流基地)"는 현재 양안 민중의 중요한 교류와 협력의 장이다. 2009년 12월, 국무원 대만사무판공실(國務院 台湾事務辦公室. 이하 대만사무실)이 산둥(山東) 짜오좡(棗庄) 타이얼좡(台儿庄)에 대륙에서 처음으로 해협양안교류기지의 설립을 비준한 이래 2019년에 이르기까지 대륙에는 이미 70여 해협양안교류기지가 설립되었다. 양안의 융합발전이라는 이념 하에 해협양안교류기지는 더욱 중요한 양안의 문화교류와 협력의 장이 되었고, 공동으로 중화문화를 발양하고 심리적 유대를 촉진하는 데 있어 중요한 역할을 하였다. 해협양안교류기지가 운영된 지10여년 이래로 점점 더 많은 지방정부와 관광지구, 박물관이 동참하였으며, 특히 대만 관련 기구의 적극적인 호응과 신청을 이끌어 냈다. 그러나 그 운영 상황과 발전은 그동안 학계에서 별다른 관심을 끌지 못하여, 공개된 자료는 대부분이 언론 보도와 국무원 대만사무실의 뉴스 브리핑 자료이다. 해협양안교류기지 운영의 현황과 문제를 정리하는 것은 앞으로 이를 보다 잘 운용하는 데 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

첫 번째의 해협양안교류기지는 산둥 짜오좡의 타이얼좡 지구이다. 1938년 중국 군대는 타이얼좡에서 일본 침략군과 혈전을 벌여 일본과 대치한 정면전장에서 첫 승리를 거두었다. 타이얼좡 대첩은 국공합작의 중요 성과로, 국내외, 특히 수많은 대만 동포에 광범위하게 영향을 미쳤다. 2008년은 타이얼좡 대전 승리 70주년이자 공교롭게도 양안관계에 중대하고도 적극적인 전환이 일어난 해이다. 바로 "타이얼좡 대첩"이 일어난 곳인 산둥성 짜오좡시에서 "해협양안교류기지" 건설에 대한 구상을 제기하였고, 2009년 12월 국무원 대만사무실은 이를 정식으로 비준하여 짜오좡시 타이얼좡 지구에 대륙에서 첫 번째의 "해협양안교류기지"가 설립되었다.[1)]

첫 번째 해협양안교류기지의 설립으로부터 보면, 양안 간 대폭 개방과 대폭 교류의 형세와 양안 공동의 항전 기억이 해협양안교류기지 설립을 촉진한 계기로 보인다. 이 기지의 설립은 공개자료에서 나타난 바와 같이, 지방이 신청하고 중앙이 그에 응하여 추진된 것이다. 2010년 양안 공동의 종교 신앙이 자리한 도교 명산인 후베이(湖北) 우당산(武當山)이 두 번째 해협양안교류기지가 되었다. 타이얼좡과 우당산의 시범을 거쳐 2011년 이후 매년 곳곳에서 해협양안교류기지의 명패를 달았고(표1), 양안의 민간 교류와 협력은 한층 더 심화되고 양안관계의 평화발전을 공고히 하는 국가 차원의 플랫폼이 만들어지게 되었다.

1) 《타이얼좡 구청이 해협양안교류기지 비준을 얻다(台儿庄古城获批海峡两岸交流基地)》, 타이얼좡 뤼유왕台儿庄旅游网, http://www.zztez.com/biecheng/612.html. 查询时间2019年10月18日。

표1 : 해협양안교류기지 설립 일람표[2)]

순서	시간	명칭	성분省份	유별
第一批	2009.12	台儿庄	산둥山東	도시(항전유적, 경관)
第二批	2010	武當山	후베이湖北	명산名山, 도교문화
第三批	2011.6	山東威海 福建馬尾 青礁和白礁慈濟宮 广東梅州, 湖南芷江, 海南保亭市	산둥山東 푸젠福建 푸젠福建 광둥广東 후난湖南 하이난海南	도시(갑오해전발생지) 도시(근대해군탄생지) 종교장소(민간신앙) 도시(항일삼걸三杰고향) 도시 (항전, 일본투항지) 도시 (소수민족)
第四批	2011.11 2012	南京中山陵 閩台緣博物館 莆田湄洲媽祖廟 永定客家文化園 固始根親博物館 四川成都大熊猫繁育研究基地 運城解州關帝廟 安徽合肥劉銘傳故居 浙江象山縣	장쑤江蘇 푸젠福建 푸젠福建 푸젠福建 푸젠福建 허난河南 산시山西 안후이安徽 저장浙江	기념지. (쑨중산孫中山선생릉) 대만 관련 박물관 종교장소 (마쭈媽祖신앙) 경관 (커자客家문화) 박물관 과학연구장소科研場所 박물관 (기념관) 명인名人 고거故居 박물관
第五批	2013	曲阜孔廟 泰山 武漢辛亥革命遺迹遺址 隨州炎帝故里 富陽市黃公望隱居地 炎陵縣炎帝陵 鷹潭龍虎山 福州三坊七巷 三明宁化石壁 广州黃花崗七十二烈士陵園 重慶抗戰遺址博物館	산둥山東 산둥山東 후베이湖北 후베이湖北 저장浙江 후난湖南 장시江西 푸젠福建 푸젠福建 광저우广東 충칭重慶	문화유적 문화명산 박물관 명인 고리, 화하華夏시조 명인 고리 명인 고리, 화하華夏시조 명산名山 도교문화 역사거리 도시 (커자客家지구) 열사능원烈士陵園 박물관 (항전류)
第六批	2014	黃陵縣黃帝陵 中山市翠亨新區 宜興市陶瓷博物館 永州市陽明山 貴州省孔學堂 騰冲國殤墓園 潍坊齊魯台湾城 天台縣濟公故里 南澳總兵府	산시陝西 광둥广東 장시江西 후난湖南 구이저우貴州 윈난云南 산둥山東 저장浙江 광둥广東	역사유지 쑨중산孫中山선생 고리 도자陶瓷문화 명산 유교문화 항일열사능원 대만관련공원 명인 고리 고대유적박물관
第七批	2015	秭歸屈原故里文化園 涇川西王母宮 新鄭黃帝故里 无錫灵山 宁波奉化雪竇山 연합대학박물관 “國立西南聯合大學”博物館	후베이湖北 간쑤甘肅 허난河南 장쑤江蘇 저장浙江 윈난云南	명인 고리 도교문화 명인 고리 화하시조 불교성지 풍경명승, 장제스蔣介石고거故居 근대유적 박물관
第八批	2016	安徽黃山 晋江五店市傳統街區 三明尤溪朱熹誕生地 南平武夷山朱子故里 張氏帥府博物館 天津天后宮	안후이安徽 푸젠福建 푸젠福建 푸젠福建 랴오닝遼宁 텐진天津	명산 대만 관련 거리 명인 탄생지 명인 고리 명인 고리 박물관 종교장소 (마쭈媽祖신앙)
第九批	2017.5	綿陽市北川縣地震遺址保護區 云南省陸軍講武堂歷史博物館 合肥市包公園 高平市炎帝陵 景德鎮中國陶瓷博物館 武平縣定光佛文化園區	쓰촨四川 윈난云南 안후이安徽 산시山西 장시江西 푸젠福建	지진 유적 근대유적박물관 명인 고리, 원림園林 화하시조 능묘陵墓 박물관 (도자문화) 민타이閩台민간신앙, 커자客家문화

2) 필자는 국무원 대만사무실 뉴스브리핑 및 中國知网 데이터에 근거하여 정리.

순서	시간	명칭	성분省份	유별
第十批	2017	厦門市石室書院 韶關市南華禪寺 黃梅四組寺五祖寺 侵華日軍南京大屠 殺遇難同胞紀念館	푸뎅福建 광둥广東 후베이湖北 장쑤江蘇	문화장소 불교문화 불교문화 근대유적박물관
第十一批	2018	安陽市羑里城 南安鄭成功故里 福州海峽青年交流營地 重慶蚩尤九黎城 保山龍陵松山抗戰遺址 鄂爾多斯成吉思汗陵 四川宜賓李庄古鎮 宁德古田臨水宮 昆山慧聚广場 北京中國人民抗日戰爭紀念館 北京台湾會館	허난河南 푸젠福建 푸젠福建 충칭重慶 윈난云南 내이멍구內蒙古 쓰촨四川 푸젠福建 강쑤江蘇 베이징北京 베이징北京	고대유적 명인 고리 대만 관련 교류기지 고대유적 항전유적 명인 능묘陵墓 문화 항전유적 민타니閩台민간신안 마쭈媽祖신앙, 공원 등 항전류 박물관 대만 관련 유적
	2019	台州椒江區大陳島 襄陽宜城市張自忠將軍紀念館 福建厦門（集美） 閩台研學旅行基地 南宁昆侖關戰役旧址	저장浙江 후베이湖北 푸젠福建 광시广西	대만 관련 지구 항전영렬 희생지 대만 관련 기구 근대항전유적

표1에 근거하여, 불완전한 통계에 의하면, 2019년까지 대륙에서 22개 성(省), 시(市), 자치구(自治區)에서 70여 해협양안교류기지를 설립하였다. 대만과 관계가 밀접한 푸젠(福建)은 17여 곳에 달하고, 그 외, 기지가 처음 설립된 산둥에 다섯, 후베이에 다섯, 광둥(广東)에 다섯, 저장(浙江)에 다섯, 장쑤(江蘇)에 네 곳이 있다. 이렇게 해협양안교류기지의 선택과 신고는 대부분 대만과 밀접한 역사적 연원을 지닌다는 특징을 보인다. 이 지역들은 모두 대만 이주 인구가 비교적 많고 양안의 유명인 고거(故居)가 비교적 많은 곳이다. 명산대천(예컨대 타이산泰山, 황산黃山), 화하 원류(예컨대 황링현黃陵縣 황제능黃帝陵, 쑤이저우隨州 염제 고리炎帝故里), 문화와 종교의 성지(예컨대 취푸曲阜 공묘孔廟, 우당산武當山, 텐허우궁天后宮), 근대 유적(예컨대 윈난성云南省 육군강무당 역사박물관陸軍講武堂歷史博物館, 바오산保山 룽링숭산龍陵松山 항전 유적) 등은 주요한 몇 가지 고려 요소이다. 그 외, 하이난(海南) 바오팅(保亭), 충칭(重慶) 치우(蚩尤) 구려성(九黎城)은 소수민족 교류를 특색으로 한다. 바오팅의 경우, 중국유전학에서 진행한 DNA연구 성과에서 하이난 여족(黎族)과 대만의 네 개 소수민족이 같은 조상, 즉 7천여 년 전 저장 허무두(河姆渡)의 고대 백월인(百越人)이라는 것이 밝혀졌다. 혈연 문화는 충타이(琼台) 소수민족 간의 연계를 강화하였다. 최근 푸저우(福州) 해협청년교류캠프나 푸젠 샤먼(厦門)(지메이集美)민타이 연학여행기지(閩台研學旅行基地)와 같은 곳의 등장은 해협양안교류기지가 점점 전문화 되는 특징을 나타낸다.

2. 해협양안교류기지의 한 사례 분석 - 랴오닝 (遼宁) 선양 (沈陽) 장씨수부박물관 (張氏帥府博物館) 을 중심으로

해협양안교류기지는 어떻게 설립하고 신청하는가? 기지가 된 이후의 효과는 어떠한가? 현재 이 방면의 논의는 아직 많지 않은데, 필자는 일찍이 참여한 적이 있는 장씨수부박물관을 사례로 택하여 이를 통해 해협양안교류기지의 설립과 운영을 살펴보고자 한다. 동북지역과 대만은 멀리 떨어져 있으나 그 연원이 깊다. 장쉐량(張學良) 고거(故居)가 바로 동북과 대만의 하나의 연결점이 된다. 장쉐량 장군은 만년에 대만에서 연금에서 해제된 후, 양안의 통일을 위해 공헌하고 싶다는 뜻을 나타낸 바 있는데, 당시 그는 대륙 각계로부터 대만에 가서 가장 만나 보고 싶은 명사 가운데 한 사람으로 꼽혔다. 그러나 옌황(炎黃), 류밍촨(劉銘傳), 쑨중산(孫中山)과 같은 역사인물과 달리, 장쉐량은 양안에서 극단적으로 다른 평가를 받았었다. 시대가 변하면서 장쉐량에 대한 극단적 시선의 차이도 점점 사라져 대만에서도 장쉐량 기념공원, 장쉐량 테마 식당 등이 등장하였다. 장씨수부(張氏帥府)에 해협양안교류기지를 설립한 것은 역사를 이해하는 데 도움이 되고 공동의 역사 인식을 강화할 수 있을 것이다. 양안의 융합은 정치적 경제적인 것뿐만 아니라 역사에 대한 공동인식과 문화융합이다. 더욱이 이는 양안 운명공동체 형성에 없어서는 안 되는 부분이기도 하다.

1) 해협양안교류기지 선정의 기초와 준비

랴오닝(遼宁) 선양(沈陽)에 위치한 장씨수부(張氏帥府)는 속칭 “대수부(大帥府)”라

하는데, 북양정부(北洋政府)의 마지막 국가 원수이자 봉계군벌(奉系軍閥) 수령 장쭤린(張作霖) 및 그 장자 애국장교 장쉐량(張學良)이 동북지역을 통치하였던 시기의 관저와 사택으로, 동북지구에서 규모가 가장 크고 보존이 가장 완전한 고거이다. 1988년 랴오닝성의 비준으로 설립된 "장쉐량 고거 진열관(張學良旧居陳列館)"은 이제 동북 근현대사와 금융사, 명인 고거 성질을 집약한 국가 2급 박물관이 되었다. 장씨수부박물관은 자체의 특장과 미래 발전 전망을 결합하여《해협양안교류기지 설립 운영의 타당성 논증 보고(海峽兩岸交流基地設立運作可行性論証報告)》,《해협양안교류기지 설립 운영 발전 계획(海峽兩岸交流基地設立運作發展規划)》《해협양안 교류활동 집수(海峽兩岸交流活動集萃)》등 방안을 편찬하고, 2016년 2월 정식으로 신고절차를 진행하였다. 시와 성의 당위원회와 정부 심의를 차례로 통화한 후, 6월 1일, 중국 공산당 중앙위원회 대만공작판공실(中共中央台湾工作辦公室. 이하 대만공작실)과 국무원 대만사무실이 정식으로 회답하였다. 9월, 장씨수부에서 "해협양안교류기지"수여 의식과 제7회 "양안 삼관 연회(兩岸三館年會)"의 개막식을 거행하고, 정식으로 동북지역 첫 번째이자 현재 동북지구에서 유일한 "해협양안교류기지"가 되었다.

장씨수부박물관이 동북지구 첫 번째 해협양안교류기지가 된 것은, 우선은 양안이 모두 주목하는 역사인물 "장쉐량"에 기초한다. 다음으로, 박물관에서 편찬한 자료를 보면, 장기간 일련의 양안 교류활동을 전개해왔고, 방문객을 접대하고 교류하는 데 필요한 설비 조건이 갖추어져 있을 뿐 아니라 향후 발전계획 또한 중요한 신청 조건이었다.

우선 장씨수부는 일찍이 양안이 함께 대만 신주(新竹)에 "장쉐량 고거"를 건설하는 것을 추진한 바 있다. 장쉐량이 대만에서 은둔하던 기간 동안 신주현 우펑 칭취안(五峰清泉)에 있었던 시간이 가장 길다. 그때 고거는 산 위에 자리하고 있는데, 여러 해 전 태풍에 쓰러졌다. 신주현은 2008년 원래 있던 곳 앞의 샤커뤄시(霞喀羅溪) 물가 맞은편에 장쉐량 고거를 복원하였다. 장씨수부박물관은 대만으로부터 유일하게 초청을 받은 대륙 대표단으로서 대만에 가서 장쉐량 고거 개관식에 참가하였다. 대만 총통 마잉주(馬英九) 선생은 축사에서 다음과 같이 말했다."선양 장씨수부박물관에서 대만으로 오셨는데, 제가 최근 추진한 양안의 화해를 생각하게 하였습니다. 양안의 화해는 해협의 긴장을 낮추는 데 도움이 됩니다."12월 12일 당시 장씨수부박물관 관장을 맡고 있던 궈쥔성(郭俊胜) 선생과 마잉주 선생은 함께 테이프를 끊고 현판식을 거행하였다. 신주 장쉐량 고거를 관광지로 개방한 이후, 그곳은 인기 있는 명소가 되었다. 2011년 초, 장씨수부는 랴오닝성 성장(省長) 천정가오(陳政高)의 신주 행을 도왔다. 그 기간 동안 천정가오 성장은 현재의 장쉐량 고거가 "원래 있었던 자리가 아니다"는 것을 알게 되었고, 신주현이 원래 자리에 고거를 복원하겠다 하자, 그는 랴오닝성 정부와 "동향인"을 대표하여 2천만 대만달러를 고거의 중건에 기부하여 랴오닝과 신주의 우의를 증진하였다.

다음으로 1년에 1차례의 양안 학술 토론회를 지속해 왔다. 2007년부터 시작하여 장씨수부박물관은 랴오닝 장쉐량 및 동북군사연구회와 연합하여 학술토론회"수부논단(帥府論壇)"을 주최해 왔는데, 매년 대만학자들을 초청하여 양안 학술교류의 장이 되었다. "수부논단"은 매연 8월 개최되는데, 1년에 1차례의 토론회를 통해 장씨 부자의 사상과 실천, 동북 근대사를 다각도로 분석 하였다. 회의 후 참가 논문을 선별하여 논문집으로 출간하는데,《장씨부자와 동북 근대사(張氏父子与東北近代化)》[3],《장씨 부자와 동북군사 근대사(張氏父子与東北軍事近代化)》[4], 등 10부에 가까운 논문집이 이미 연이어 출판되었다.

다음으로, 양안의 정규적 교류 시스템을 처음으로 제창하였는데, 양안 삼관 연회(兩岸三館年會)이다. 2010년부터 선양 장씨수부박물관은 장쉐량 장군의 역사 인연을 연결고리로 삼아 해협 양안의 세 박물관, 즉 랴오닝 선양 장씨수부박물관, 산시(陝西) 시안 사변기념관(西安事變紀念館), 대만 신주 장쉐량 고거, 이 세 박물관에서 차례로 "양안 삼관 연회"를 개최해 와서 2018년까지 순서대로 이미 9회에 이르렀다. 회의에 참가한 신주현 정부 관계자는 해협양안교류활동은 일회성이 대부분인데, 이렇게 오래 지속되고 또한 갈수록 협력의 정도를 심화하니, 실로 양안교류활동의 모범이라 할 만하다 평하였다.

2) 해협양안교류기지 운영 현황과 효과

우선 해협양안교류기지를 교량으로 대만으로 홍보가 확장되었다. 교류기지 성립 후 장씨수부박물관은 여러 차례 대만 매체의 방문 취재와 촬영을 맞이하였고, 장씨수부와 선양의 영향력은 대만으로 확대되었다. 해협양안교류기지가 된 지 얼마 지나지 않아 장씨수부박물관은《중궈스바오(中國時報. 중국시보)》의 취재진을 맞이하였다. 2017년에는 대만 왕왕중스 매체집단(旺旺中時媒体集團)의 취재진이 선양에 와서 취재와 촬영을 하였고, 2018년 대만 중국라디오방송국(台湾中國广播公司),《양안상정(兩岸商情)줘웨

3) 궈춘슈(郭春修) 주편主編：《장씨부자와동북근대사(張氏父子与東北近代化)》，遼宁人民出版社2013年版.

4) 궈춘슈(郭春修) 주편：《장씨부자와 동북군사근대화(張氏父子与東北軍事近代化)》，遼宁人民出版社2013年版.

(卓越)》잡지, 《궁상스바오(工商時報. 공상시보)》, 《왕바오(旺報)》, 《중스뎬쯔바오(中時電子報. 중시전자보)》등의 대만 매체단이 장씨수부에 와서 취재, 촬영하였다. 후에 《양안 상정(兩岸商情)-줘웨(卓越)》 잡지는 취재 후 《동북의 첫 번째 양안교류기지 장씨수부박물관(東北首家兩岸交流基地 張氏帥府博物館)》이라는 특집보도를 실었다. 같은 해 11월 말, 대만의 유명 언론인이자 정치평론가 즈셴(智賢) 일행이 선양에 와서 장씨수부박물관에 대해 중점 현장보도를 진행하였다. 해협양안교류기지의 명패를 단 후 이곳은 수많은 대만 매체의 관심을 끌게 되었고 대만 민중이 장쉐량을 이해하고 동북을 이해하는 또 하나의 창구가 되었다.

다음으로 해협양안교류기지가 동인이 되어 대만 각계의 선양 방문이 날로 빈번해졌다. 해협양안교류기지의 명패를 단 이래로 이곳은 대만 각계인사의 방문 참관을 추동하였고, 대만 동포들의 방문 여행 또한 눈에 띄게 증가하였다. 불완전한 통계에 의하면, 2016년이래 장씨수부박물관을 참관한 대만 동포는 매년 평균적으로 3만 연인원에 달한다. 뿐만 아니라 장씨수부의 위치로 인하여 대만 동포들은 선양을 방문한 후 다시 지린(吉林)이나 헤이룽장(黑龍江) 성으로 움직이게 되므로 이 두 성과의 문화적 교류 또한 촉진하였다. 장씨수부박물관이 해협양안교류기지가 된 후 방문단의 박물관 참관과 교류 또한 나날이 빈번해졌다. 최근 3년 이래 장씨수부박물관은 많은 방문단을 맞이했는데, 대만 중화통일촉진당(台湾中華統一促進党) 여와당부(女媧黨部) 조직위원 허젠화(何建華) 일행 52인, 중국 국민당 중앙상무위원 쩡원페이(曾文培) 선생이 인솔한 대만 청공총회(台湾青工總會) 방문단, 신주현 소수민족대표 방문단, 타이베이시 청년연합회(台北市青年聯合會) 방문단, 타이난시 총공회(台南市總工會) 방문단, 대만 야생동식물 보호협회(台湾野生動植物保護協會) 방문단, 양안 노공 실물 교류위원회(兩岸勞工實物交流委員會) 이사장 천루이(陳瑞), 중화민족 치공당(中華民族致公党) 판공실(辦公室) 주임 장구이화(張桂華) 일행 15인 방문단, 대만신당(台湾新党) 주석 위무밍(郁慕明) 인솔 신당 중화아녀 동북 문사체험 캠프(新党中華儿女東北文史体驗營) 일행 34인, 대만 지구 전 육군상장 딩위저우(丁渝洲), 해군상장 페이홍보(費鴻波) 등 일행 11인 등, 백여 개 대표단이 있다. 매년 설과 여름 방학 기간이 되면 장씨수부박물관은 사람들의 관심과 주목의 대상인 해협양안 "중화문화 연수 캠프"를 맞이하는데, 장씨수부박물관은 동북지구에서 이 캠프의 중요한 거점이 되었다.

다음으로, 해협양안교류기지를 플랫폼으로 하여 학술교류가 심화되었다. 장씨부자 특히 장쉐량에 관한 학술연구는 장씨수부박물관의 연구 부문의 특장으로, "수부논단""장쉐량연구회"등의 학술 브랜드를 만들어냈다. 그러나 수부와 관계가 있는 해협양안의 역사인물은 장쉐량뿐만이 아니다. 예컨대 장쉐량 장군의 절친한 친구 펑융(馮庸) 선생 또한 양안의 명사이다. 펑융 선생은 저명한 애국자이자 교육가이다. 봉계군벌(奉系軍閥) 펑더린(馮德麟)의 장자로 장쉐량과는 1901년 동년 생이고 두 집안도 한가족처럼 가까이 지낸 사이이다. 펑융은 동북군에서 소령 참모, 중령 참모 처장, 소장 항공사령(航空司令) 등을 역임하였다가 후에 군대를 떠났다. 1926년, 펑융은 가산을 모두 털어 펑융대학을 창립하였는데, 근대에 동북의 저명한 대학이 되어 우수한 학생들을 배출해냈다. 또 의용군을 조직하여 항일전쟁에 참전하여 위대한 애국정신을 나타내었다. 대만으로 간 후 펑융은 가오슝(高雄) 항구사령(港口司令) 등을 지냈다. 펑융 및 펑융대학과 관련한 사적은 오랜 동안 학계의 관심을 끌지 못했는데 그 원인 중 일부는 양안 간의 장벽에 있었다. 해협양안교류기지를 선언한 당일, 국무원 대만사무실의 연락 하에 양안의 관련 인원으로 구성된 "선양 펑융 항전 문화교류 센터 (沈陽馮庸抗戰文化交流中心)"가 장씨수부에 정식으로 개설되었다. 그 후, 장씨수부와 펑융 항전 문화교류 센터의 연합으로 "장쉐량 구술 역사 및 펑융 교육구국 사상(張學良口述歷史暨馮庸教育救國思想)" 등 세 차례 학술토론회가 열렸는데, 양안의 장쉐량과 펑융 연구 학자와 친속이 회의에 참여했다. 그 기간 동안 또 "펑융과 그의 펑융대학"전시회가 있었는데, 이는 국내에서 처음 펑융을 주제로 한 대형 전시회로 양안 관람객의 주목을 받았다. 2018년 양안의 관계자들이 함께 《교육구국과 14년 항전의 선구자, 펑융과 펑융대학(教育救國与十四年抗戰的先驅, 馮庸与馮庸大學)》[5]을 편집하여 출판하였다. 시진핑 총서기의 "양안이 역사를 함께 쓰자"는 호소에 부응하는 역사 연구이다.

마지막으로 해협양안교류기지를 계기로 삼아 그 우수성을 공고히 하여 하나의 브랜드를 만들어 내었다. 해협양안교류기지의 시작은 오랜 동안 양안 교류에 힘쓴 박물관에게는 교류와 협력을 심화할 수 있는 계기가 되었다. 2017년 대만 신주에서 열린 제8회 양안 삼관 연회에서 랴오닝성 톄링시(鐵岭市) "장쉐량 기념관"이 양안 삼관 협력 체제에 정식으로 가입하도록 하여, 양안 삼관 연회는 "해협양안 장쉐량기념관 합작연맹(海峽兩岸張學良紀念館合作聯盟)"으로 승급되었다.

이번 연회에서는 각 관이 연합해서 관광문화교류활동을 거행한다는 사항을 포함하여 여러 부분에서 합의를 이루었다. 2018년 싱청(興城) 장쭤린 온천 별장(溫泉別墅)이 "해

5) 궈춘슈(郭春修)주편: 《겨육구국과 14년 항전의 선구자, 펑융과 펑융대학. 教育救國与十四年抗戰的先驅——馮庸与馮庸大學》, 遼宁人民出版社, 2018年8月第一版.

협양안 장쉐량기념관 합작 연맹"에 정식으로 가입하여 연맹은 삼관에서 오관(五館)으로 확장되었다. 양안의 오관은 같은 근원, 같은 뿌리, 같은 맥락의 문화적 혈연과 역사적 전승을 가지고 있다. 오관의 융합발전은 양안 동포에게 교류와 협력을 위한 하나의 플랫폼을 제공하고, 나아가 "장쉐량기념관 합작연맹"이라는 양안 교류 브랜드를 만들어 냈다.

3) 해협양안교류기지의 문제와 대책

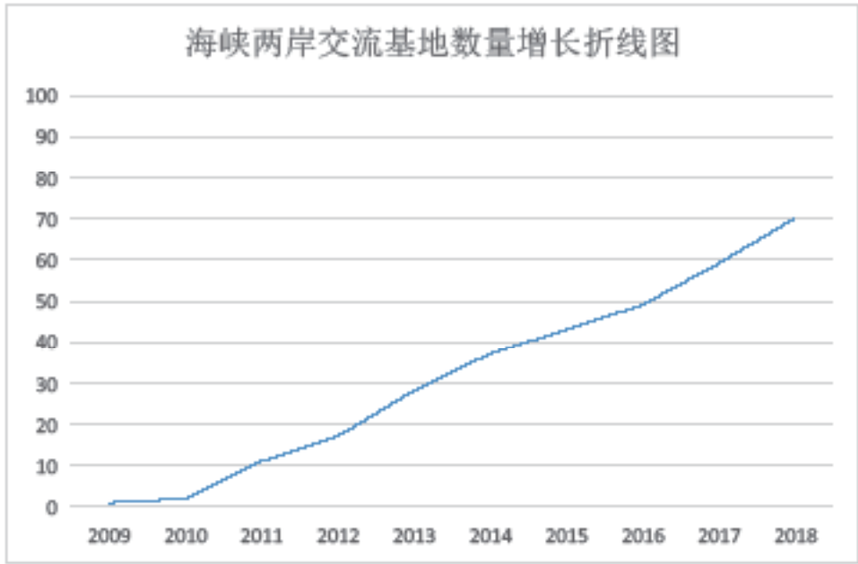
장씨수부박물관의 운영 상황으로부터, 해협양안교류기지가 개시 된 후에 대만에서의 박물관의 영향력이 확대되고 대만 동포의 박물관 참관 인원수도 증가하였으며 학술교류 등 각 방면에서의 교류도 더욱 활발해져 적극적 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다. 그러나 또한 적지 않은 문제가 존재한다.

(1) 해협양안교류기지의 발전과 양안 관계의 영향

전체적으로 보아, 해협양안교류기지는 줄곧 증가하는 추세를 유지하고 있고, 각 기지 또한 플랫폼이 되어 적극적인 교류활동을 전개하고 있다. 대만 동포의 대륙에 대한 인식을 높일 뿐 아니라 조국의 역사문화에 대한 이해를 심화하여, 심리적 소통과 결합의 유대를 바탕으로 한 문화적 융합발전 촉진의 새로운 경로가 되었다. 아울러 경제무역 투자 등을 이끌어 내었는데, 예를 들어 최근 몇 차례 양안 삼관 연회에서는 다방면의 경제 무역 협력에 관한 협의가 달성되었다. 산둥 웨이팡 치루 타이완청(山東維坊齊魯台湾城), 장쑤 쿤산 후이쥐 광장(江蘇昆山慧聚广場)과 같은 경우는, 원래부터 경제무역 협력 교류의 의도를 지니고 있었다. 교류라고 한 이상 이는 쌍방의 상호작용이어야 한다. 그러나 민진당이 집권한 이래 양안관계는 정체, 심지어 후퇴하여, 양안관계 발전에 많은 불리한 상황이 나타났다. 해협양안교류기지의 지속적인 설립은 시진핑 총서기가 말한 "우리는 장차 양안 동포가 공동으로 중화문화를 발양하도록 추진하고 심리적 유대를 이루도록 촉진할 것" 6)이라는 이념을 구현하고 있는 것이다. 설사 민진당 당국이 이에 역행하고 있더라도, 대륙은 대만 정권의 교체 때문에 양안의 융합발전 전략을 포기하지 않을 것이며, 흔들림 없는 정치 통제력과 원대한 정치이념의 고도(高度)를 펼쳐갈 것이다.

6) 《시진핑 중국공산당 제19차 전국대표대회 보고(習近平在中國共産党第十九次全國代表大會上的報告)》, 新華网, http://www.xinhuanet.com//photo/2017-10/27/c_1121868728.htm

도1 : 해협양안교류기지 연간 증가 그래프



도2 : 해협양안교류기지 연도별 증가 분포

최초의 해협양안교류기지의 설립으로부터 보면, 원래는 양안의 대규모 교류 형세에 맞추어 형성된 것이나, 최근 몇 년 간 진출입이 어려운 상황이 나타났다. 2017년, 제8회 양안 삼관 연회는 대만 신주 장쉐량 고거에서 개최될 순서였는데, 개최일이 몇일 남지 않았는데도 대만 "대륙위원회"는 "대만출입허가증"을 미루며 발급하지 않다가, 개막이 다 되어서야 통과시켰다. 신주현은 대륙 측 인사 47인의 출입허가증을 대륙위원회에 신청하였으나, 번번히 거절당했는데, 이유는 다음과 같은 내용을 포함하였다. 우선, 일정이 완전하게 짜여 있어야 하는데, 대륙측 인사는 대만에서 단체를 이탈할 수 없으며, 반드시 전체 일정이 정한 경로에 따라 움직여야 한다. 그리고 행사 당일 대륙측 인사가 연설을 할 경우, 그 내용과 연설 원고에 대해 대륙위원회가 사전에 알 수 있도록 한다. 신주현 현정부와 대륙은 단독으로 어떠한 협약도 체결할 수 없다는 등의 내용이다. 이로 인해 당시 행사가 좌초될 뻔 하였다. 신주는 "샤오솨이(少帥: 젊은 통수권자. 장쉐량을 지칭)"장쉐량 고거로 매년 2천만 대만달러의 관광 수익을 기대할 수 있다. 이번 양안교류에는 백만 대만달러의 경비를 투입하여 좌담회, 근위병 교대식, 칭취안(淸泉) 관광지구 등을 준비하였다. 본래 이번 회의는 장씨수부박물관이 해협양안교류기지가 된 후 처음으로 대만에서 교류 활동에 참가하는 것으로 참가자 또한 특별히 기지의 업무 담당자를 보내 학습하도록 배치하였다. 그런데 이와 같이 힘든 신청 절차로 해협양안교류기지는 실로 난관에 부딪히게 되었다.

(2) 정책적 지원과 총괄 관리의 강화

해협양안교류기지로서 장씨수부박물관의 운영은 주로 국무원 대만사무실의 《해협양안교류기지 관리 공작 의견(海峽兩岸交流基地管理工作意見)》에 근거하여 교류기지 관리 체제를 정리하고 교류기지 기구 건설을 강화한다. 그리고 《공작 의견》과 관련 회의록에 근거하여 "현지 당위원회와 정부는 기지 관리 전담기구를 설립하는 것 외에, 그에 상응하는 인원을 배치한다."장씨수부박물관의 경우, 비록 교류기지 업무에 최대한 업무능력이 뛰어난 인원, 예컨대 오성급 해설사, 행정원, 연구원 등을 배치하고자 노력하고는 있으나, 사실상 전담 인원과 기구를 갖출 수 없었다. 장씨수부박물관에서 여러 해 동안 인원을 구하고는 있으나 한 자리도 구하기 어려웠기 때문이다. 인재는 해협양안교류기지 사업의 성공을 보장하는 가장 중요한 부분이다. 전문기술 인재를 영입해야 해협양안교류기지가 더욱 잘 운영될 수 있다. 그 외, 재정적 지원 또한 중요한 부분이다. 현재로 보면, 현지 정부의 재정 지원 능력은 크지 않다. 이상과 같은 사항들이 해협양안교류기지 건설의 장기적 발전을 제약하고 있다.

그 외, 중국학술검색사이트 CNKI(中國知网)에서 검색해 보면, 전체적으로 말해서, 기본적으로는 각 해협양안교류기지 마다 자신의 특색에 따라 풍부하고 다채로운 양안교류활동을 전개하고, 각 기지 마다 그와 관련한 문장과 보도를 검색할 수 있다. 그러나 각 기지 간의 발전 수준은 일정하지 않은데, 전개하는 사업이 국가급인 플랫폼인 만큼, 보다 많은 총괄적인 안배가 필요해 보인다. 해협양안교류기지의 횡적 방향의 교류와 조합, 소속 인원의 업무 연수 등을 강화한다면, 이마도 각각 독자적으로 하는 것 보다는 양안 교류 융합발전을 촉진하는 데 있어 해협양안교류기지의 역할이 더욱 잘 발휘될 수 있을 것이다.

memo

memo

memo