

“인식”과 “능력”의 차이를 통한 중국외교정책의 유형분석*

박 홍 서**

目 次

- I. 서론
- II. 분석 틀
 - 1. 기존연구 비판
 - 2. 분석 틀
- III. 중국외교의 실제 및 분석
 - 1. 군사/안보 영역
 - 2. 경제 영역
 - 3. 가치 영역
 - 4. 대만 문제
- IV. 결론

I. 서론

지구상 거의 모든 국가는 하나의 고착화된 외교행태를 나타내지는 않는다. 각 국가는 상황에 따라 현실주의적 혹은 이상주의적 외교행태를 추구하거나, 혹은 그러한 요소들이 혼재된 외교행태를 보인다. 이러한 측면에서 중국 역시 역사적으로 단일한 외교행태만을 보여왔다고 보기는 어렵다. 예를들어, 중국의 외교행태는 시간적, 공간적 맥락에 따라 “중화중심적,” “세계주의적,” “현실주의적,” 혹은 “수용주의적” 방식과 같이 다양하게 나타나고 있다. 따라서, 이러한 다양한 외교행태중 어느 한 유형만으로 중국외교정책을 일반화시키는 것은 적절하지 못하다.¹⁾

이 글의 목적은 현실주의와 이상주의를 양극단으로 하는 연속체 위에서 다양한 양태를 나타내는 중국외교정책의 유형분석에 있다.²⁾ 이를 위해, 그러한 다양한 양태를 유발하는 원인들은 무

* 이 글에 귀중한 조언과 지도를 해주신 서울대 외교학과 정재호 교수님께 감사의 말씀을 올립니다.

** 한국외대 국제관계학과 박사과정

1) Michael Hunt, *The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 3-28.

2) 덩용도 중국의교정책을 현실주의-이상주의의 스펙트럼으로 분석하고 있으나, 서술적 연구에 그치고 있다. 문제는 “어떠한 맥락에서” 중국의 외교정책이 변화하는가이다. Yong Deng, “Conception of National Interests: Realpolitik, Liberal Dilemma, and the Possibility of Change, in Yong Deng and Fei-Ling Wang, eds., *In the Eyes of the Dragon: China Views the World* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.) 1999, pp. 47-72 참조.

엇이며, 또한 그러한 원인들은 구체적으로 어떻게 중국의 외교행위를 변화시키는가를 분석하고자 한다. 우선 II 장에서는 중국외교정책에 관한 기존연구를 이론적으로 검토하고 그로부터 중국외교정책의 다양한 행태를 분석하기 위한 분석틀을 구성한다. III 장에서는 구성된 분석틀을 이용하여 중국외교정책의 실재를 서술하고 분석하며, 결론에서는 중국외교정책의 “특수성”에 대해 간단히 검토하고자 한다.

II. 중국외교정책의 분석틀

1. 기존연구 검토 및 비판

중국외교정책에 관한 기존의 이론적 연구들은 대부분 하나의 변인을 중심으로 중국의 외교정책을 설명하려는 시도를 하고 있다.³⁾ 첫째, 역사, 문화적 요인. 중국외교정책을 중국 고유의 역사 및 문화를 통해 설명하려는 시도는 자연스럽게 역사학이란 분과학문에 기반한 연구자들에 의해 주로 진행되어왔다. 예를 들어, 중화사상 및 그것의 구체적 “사회화” 기제인 조공제도 등을 통해 중국외교정책을 설명한다든지, 혹은 물질적 현실주의가 아닌 중국역사에 고유한 현실주의 전략문화를 통해 중국외교정책을 설명하려는 시도 등이 그것이다.⁴⁾

둘째, 이데올로기 요인. 이에 따르면, 중국의 외교정책은 중국의 역사 문화적 요인보다는 맑스-레닌주의 및 모택동 사상에 기인한다. 특히, 맑시즘의 중국적인 적용이라고 할 수 있는 모택동 사상은 중국의 외교정책형성에도 커다란 추동력이 되어왔다. 즉, “제3 세계론”에서 보여지듯 “모순론”에 기초한 모택동사상 특유의 통일전선전략은 신중국 성립후의 대외관계에도 투영이 되고 있다는 것이다.⁵⁾

셋째, 물질적 합목적성에 기초한 체제요인. 이러한 설명에 따르면, 중국은 비용 및 이득에 대한 합리적 계산을 기반으로 국가이익을 극대화시키기 위한 외교정책을 수행한다. 국제관계의 일반적인 세력균형이라든지 경제적 상호의존 등은 중국이란 합리적 행위자의 전략적인 선택인 것

3) 중국외교정책에 관한 이론적 연구의 구분은 Bin Yu, *The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect*, *World Politics* 46 (January 1994), pp. 235-61; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking In China* (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 171-76을 참조.

4) 대표적 문헌으로 John King Fairk (ed.), *The Chinese World Order: Traditional China's Foreign Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1968) 참조. 문화적 현실주의는 Alastir Iain Johnston, “Cultural Relatism and Strategy in Maoist China,” in Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 216-61 참조.

5) 중국외교정책에 있어서 모택동 사상의 영향에 관해서는 정세현, 『모택동의 국제정치사상』(서울: 형성사, 1984) 참조.

이다. 결국 이것은 중국의 외교정책이 합목적성에 기반한 기타국가의 외교정책과 상이하지 않다는 것을 의미한다.⁶⁾

넷째, 제도적 요인. 제도적 요인은 중국외교정책이 결정되는 과정에 있어 관련되는 다양한 조직 및 집단에 분석의 초점을 맞춘다. 예를 들어, “외교영도소조”와 같은 당내 조직이라든지 “외교부” 및 “대외무역경제합작부” 등의 정부조직, 그리고 “인민해방군” 등은 중국외교정책을 결정하는 주요한 대상인 것이다. 특히, 이러한 제도적 요인은 최근 혁명적 세대의 소멸과 더불어 그 중요성이 증대된다고 볼 수 있다.⁷⁾

그러나, 이와 같은 단일 변인 중심적 연구는 그 내용 및 방법론에 있어서 다양한 비판을 받을 수 있다. 우선, 중국의 고유한 역사문화를 통한 설명은 자칫 자기예언에 근거한 “역사주의(historicism)”적 독단성에 빠질 수 있다. 즉, 중국역사에 반복되는 일정한 “경향”⁸⁾이 있는 것은 부인할 수는 없으나, 그러한 사실이 곧 현재와 미래에 중국의 외교정책이 그와 동일한 방식으로 운용된다는 것을 논리적으로 정당화시켜주지는 못하는 것이다.⁹⁾

또한, 맑스-레닌 모택동 사상에 기반한 이데올로기적 접근은 시대적 상황에 따라 그 중요성이 변화한다고 볼 수 있다. 즉, 개혁개방과 탈냉전기라는 상황속에서 이데올로기적 요인들이 여전히 중국의 대외관계에 투영되고 있는가는 재론의 여지가 있는 것이다. 반면, 합목적성에 기반한 설명방식은 중국이 갖는 “특수성”을 무시하고, 추상적인 보편 이론속에 중국의 실재를 “끼워맞추는” 오류를 범할 수 있다. 즉, “능력”과 같은 객관적 변인에 대해 분석의 초점을 맞춤으로써 역사문화와 같은 주관적 요인들은 의도적으로 배제되는 것이다.¹⁰⁾ 마지막으로 중국외교정책의 제도적 분석은 비록 일상적인 외교행위에서의 설명력이 크다고 할 수 있으나, 핵심국가의이익이 관련

6) 이에 대해서는 Michael Ng-Quinn, *The Analytic Study of Chinese Foreign Policy*, *International Studies Quarterly* (1983) 27, pp. 203-24; Lowell Dittmer, “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretic Analysis,” *World Politics*, Vol. 33 (1981), pp. 484-515 참조.

7) 대표적 문헌으로 A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder: Westview Press, 1985); Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking In China* 참조. 인민해방군의 관료적 이익의 차원에서의 설명은 John W. Garver, “China’s Push Through The South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests,” *The China Quarterly*, No. 132 (December 1992), pp. 999-1028 참조.

8) 스웨인과 텔리스에 따르면, 중국의 대외정책은 역사적으로 ① 주변부를 통한 대륙중심부의 방어 및 통제, ② 주변부 통제범위의 주기적인 팽창 및 축소, ③ 제한적 무력의 사용, ④ 비강제적 전략에 의존, 그리고 ⑤ 국내정치변동으로부터의 영향 등의 특징을 나타내고 있다. Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, *Interpreting china’s Grand Strategy: Past, Present, and Future* (Santa Monica: RAND, 2000), pp. 22-79.

9) 이것은 곧 과학철학의 “귀납의 문제”를 의미한다. 즉, 수천만년 동안 매일 해가 뜬다고 해도 그러한 사실이 곧 내일도 해가 뜰 것이라는 주장을 “논리적”으로 확증해 주지는 못한다는 것이다. 귀납의 문제와 이에 대한 해결책은 Karl R. Popper, *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach* (New York: Oxford University Press, 1979), pp. 1-31 참조.

10) 이것은 곧 주류국제관계이론인 신현실주의적 접근방식의 대표적 양태이다. Richard K. Ashley, “The Poverty of Neorealism,” in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 263.

되는 문제영역에서도 과연 그만큼의 설명력을 담보할지는 미지수이다.

한편, 이러한 단일변인 중심적 연구는 그 변인이 무엇이건간에 경험과학의 심각한 문제점중의 하나인 이론의존적(theory-laden) 관찰이란 방법론적 문제에 동일하게 직면하고 있다. 즉, 각각의 연구자들은 중국외교행태라는 “동일한” 실재를 자신들의 기대가 투영된 시각을 통해 “이질화”시킴으로써, 결과적으로 중국외교행태를 설명하는 독립변인의 수가 무한대로 증가되는 “과다변인”의 문제를 초래하고 있는 것이다. 물론, 각각의 시각들은 한정된 맥락속에서 그 적실성을 갖는 것은 사실이나 중국외교행태의 전체를 설명할 수는 없다.¹¹⁾

반면, 이러한 단일변인 중심적 연구에 문제점을 지적하면서 다변인 분석에 대한 지적이 있는 것이 사실이다.¹²⁾ 이러한 주장에 따르면, 중국외교정책을 설명하는 각각의 단일변인은 시간 및 공간적 맥락에 따라 그 적실성이 변화하기 때문에 상황에 따라 그 적용범위를 결정하는 것이 보다 적합하다. 그러나 이러한 주장들은 중국의 외교행태에 관한 논의를 단순히 다양한 이슈 및 상황에 따라 연구해야 한다고 주장하는데 그침으로써 보다 체계적 연구를 유보하고 있는 실정이다. 즉, 중국의 외교정책이 다양하게 변화한다는 것이 일반적 사실이라면, 문제는 과연 “어떤 상황에서” 그러한 양태를 보이는가이며, 이를 위해 새로운 분석틀이 필요하다고 볼 수 있다.

2. 분석틀의 설정

한 국가의 외교정책을 설명하는 주요한 변인은 크게 “물질적(material)” 요인과 “관념적(ideational)” 요인으로 구분될 수 있다.¹³⁾ 즉, “체제” 혹은 “능력”과 같은 물질적인 요인은 신현실주의자와 신자유주의를 포괄하여 합목적성을 기반으로 하는 주류국제관계이론의 핵심적 설명변인들이며, 관념적 요인은 최근 대안이론으로 부상하고 있는 구성주의의 주요한 설명변인으로서, “인식” 혹은 “정체성”과 같은 요소들이다.¹⁴⁾

11) Lu Ning, 앞의 책, p. 177. 루닝은 각 연구자들의 중국외교정책연구를 “장님 코끼리만지기”로 묘사하고 있는데, 사실 이러한 이론의존적 관찰의 문제는 탈실증주의 과학철학에서는 이미 주요한 주제이다. 관찰의 이론의존적 성격은 N. R. Hanson, 송진웅/조숙경 역, 『과학적 발견의 패턴』(서울: 민음사, 1995), 1장 참조.

12) 이에 대해서는 Lu Ning, 앞의 책, pp. 176-80; Samuel S. Kim, “Chinese Foreign Policy in Theory and Practice,” in Samuel S. kim ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 3-33; Denny Roy, *Chinas Foreign Relations* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 1998), pp. 227-45 참조.

13) 이러한 구분의 근원은 철학의 전통적 문제인 “몸과 마음”의 문제에서 비롯된다. 즉, “인간행위를 추동하는 것은 몸(물질)인가? 혹은 마음(관념)인가?”이다. 이러한 기준에 따라 유물론자와 관념론자의 구분이 생긴다고 볼 수 있다. 칼포퍼는 몸과 마음의 “상호작용”으로서 인간행위를 설명하고 있다. 본 논문이 제시하는 분석틀의 철학적 근거는 포퍼를 따르고 있다. Karl R. Popper and John C. Eccles, *The Self and Its Brain* (London: Routledge, 1990), pp. 36-38 참조.

14) 이 두이론에 따르면, 한 국가의 외교정책을 추동하는 논리는 상이하다. 주류이론은 결과의 이득과 비용을 계산하는 “결과의 논리(logic of consequence)”를 강조하는 반면, 구성주의는 자국의 행위가 얼마나 규범에 부합되는가를 고려하는 “적합성의 논리(logic of appropriateness)”를 강조한다. 이에 대해서는 James G.

그러나, 주류국제관계이론과 구성주의는 각각 물질적 요인 및 관념적 요인에 대한 논의에 상대적으로 치중하거나 심지어는 환원시킨 결과 국제관계의 전체를 분석하는 데 한계에 직면한다. 즉, 물질적 요인 및 관념적 요인은 국제관계를 설명하는 충분조건이 아니라 필요조건인 것이다. 따라서, 국제관계의 실재를 이해하기 위해서는 이 두가지 설명변인을 동시에 고려하는 것은 필수적이다.¹⁵⁾

이를 위해, “능력” 및 “인식”에 대한 명확한 정의를 기반으로 보다 엄밀한 분석틀의 구축이 필요하다. 첫째, “능력”은 기존의 주류이론에서 “힘의 배분(distribution of power)”차원에서 다루어져 왔으나, 그와 같은 단순한 힘의 강약을 통해 국제관계를 설명하는 것은 피상적이다. 왜냐하면, 국가들은 상대국의 객관적인 힘이 강하더라도 그 국가 및 관련된 문제에 대한 상대적 “취약성(vulnerability)”이 크지 않다면, 상대국의 물리적 힘에 민감하게 반응하지 않기 때문이다. 즉, 통계적으로 계산되는 단순한 힘의 크기는 국가간 외교행태를 분석하는 주요한 설명변인이 될 수 없는 것이다.¹⁶⁾ 이런 의미에서 행위자와 독립되어 실재하는 “힘”의 개념은 행위자간 관계속에서 상호 주관적으로 형성되는 “취약성”의 개념으로 대체되어야 한다.¹⁷⁾

둘째, “인식”의 문제는 행위자가 관련 상대국 및 관련문제를 어떻게 바라보는가라는 “민감성(sensitivity)”의 문제이다.¹⁸⁾ 상술한 취약성의 문제가 상호주관성에 근거한 “객관적” 변인이라면, 인식은 행위자인 국가가 고유하게 갖는 “주관적” 변인이라고 할 수 있다. 따라서, 한 국가의 주관적 인식을 파악하기 위해서는 그 국가가 경험한 역사에 대한 분석은 필수적이다. 즉, 최근 경험한 전쟁이라든지 혁명같은 주요한 정치적 사건은 정책결정자들로 하여금 주요문제들을 어떻

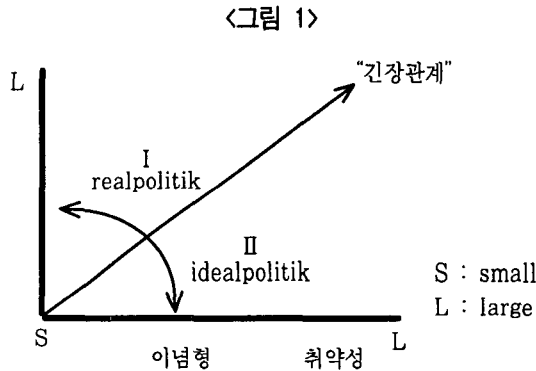
March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 949-52 참조.

- 15) 이에 대해서는 John Gerard Ruggie, “What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge,” Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 855-918; Alastair Iain Johnston, “International Structures and Chinese Foreign Policy,” in Samuel S. Kim, ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium* (Boulder: Westview, 1998), p. 55-87 참조.
- 16) 이런 문제는 과학철학의 “경험적 근거(empirical basis)”의 문제와 연관되어 있다. 즉, 독립적인 실재인 “객관성”을 강조하는 것이 독단적 경험적 근거라면, 행위자간 합의에 의한 “상호주관성”을 강조하는 것은 보다 세련된 방법론적 경험적 근거이다. 상술한 관찰의 이론적존성은 전자의 붕괴를 초래하였다. 왈츠의 “세력균형” 개념이 왈츠의 “위협균형(balance of threat)”으로 변화하는 것은 이러한 인식론적 문제와 연관된다고 생각할 수 있다. 신현실주의의 이론적 변화에 대해서는 Jeffrey W. Legro and Andrew Moravcsik, “Is Anybody Still a Realist?” *International Security*, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999), pp. 34-40 참조.
- 17) 케이오헨(R. O. Keohane)에 따르면, 취약성은 국가가 외부로부터 부과된 압력에 대처할 “대안(alternative)”이 있는가 없는가 혹은 대안이 있다면 그것은 효과적인가 그렇지 않은가에 의해 판별될 수 있다. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp. 11-19. 한편, 물질적 취약성 이외에 “명분적” 취약성도 상호주관적이란 의미에서 이 글에서는 능력의 차원으로 간주한다. 즉, 자신의 이미지에 대한 고려가 그것이다.
- 18) 여기서 제시한 “민감성”은 케이오헨이 설명하는 물질적인 의미의 “민감성”이 아니라, 행위자가 소유하는 주관적 의미의 인지적 상태를 의미한다.

게 접근할 것인지를 알려주는 “프리즘”의 역할을 한다고 볼 수 있다.¹⁹⁾

이러한 의미에서 중국정책결정자들의 인식에 영향을 미치는 요인은 명확히 선별될 수 있다. 소위 “민족적 굴욕기”로 표현되는 서구 및 일본 제국주의침략의 경험은 외교정책결정 과정에 있어서 “주권”문제를 가장 민감한 영역으로 간주되게 하였다. 특히, 다른 강대국에 비해 상대적으로 취약하다는 자각은 정책결정자들의 의식속에 “사회화”되었으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 서구의 고전적 주권개념이 차용되었다. 뿐만 아니라 사회주의 이데올로기의 퇴보와 더불어 1989년 천안문 사건이후 대내적 정당성 위기를 겪고 있는 지도의 “피포위 의식(besieged mentality)”은 주권문제에 대한 지도부의 반응을 더욱 민감하게 만들고 있다.²⁰⁾

한편, 이러한 “능력”과 “인식” 개념의 상호작용을 통해 중국외교정책을 분석하고자 한다면 그 두 변인의 부합여부가 중요하다. 즉, 능력과 인식이 부합하는 경우(민감한 문제를 해결할 효과적인 대안이 존재하는 경우, 혹은 민감하지도 않고 그런 문제를 처리할 대안도 없을 경우)와 그 반대인 부합하지 않는 경우(민감한 문제이나, 그에 대한 취약성이 클때)에 대한 분석이 필요하다. 여기서 전자보다는 후자(부합하지 않는 경우)에 대한 분석이 더욱 중요하다고 볼 수 있는데, 능력과 인식이 부합하지 않는 경우 상대적으로 더욱 다양한 외교양태들이 나올 가능성이 있기 때문이다. 이상을 <그림 1>로 나타내면 다음과 같다.



19) 이에 대해서는 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 217-82 참조.

20) Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, "China and Arms Control Institutions," in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects* (New York: Council on Foreign Relations, 1999), p. 100; Gerald Chan, *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis* (London: MacMillan, 1999), pp. 75-76. 실증적으로도 중국은 주권의 핵심적 문제인 영토문제에 있어서 무력을 사용하는 경향이 강하다. Alastair Iain Johnston, "China's Militarized Interstate Dispute Behavior, 1949-1992: A First Cut at the Data," *The China Quarterly*, No. 153 (March 1998), p. 29. 피포위 의식에 대해서는 Fei-Ling Wang, "Self-Image and Strategic Intentions: National Confidence and Political Insecurity," *In the Eyes of the Dragon: China View the World*, pp. 31-32.

위 그림에서 인식과 능력은 각각 y , x 축인 주관적인 민감성과 상호주관적인 취약성의 정도로 표시된다. 이러한 도식으로부터 “상식”에 근거한 몇가지 가설을 도출할 수 있다. 첫째, 민감성은 크고 취약성은 작은 영역 I의 경우 현실주의적 외교행태가 나타날 것으로 기대되며, 그 극단은 현실주의 외교행태의 이념형이 나올 것이다. 둘째, 민감성은 작고 취약성이 큰 영역 II의 경우 이상주의적 외교행태가 기대되며, 그 극단은 이상주의 외교행태의 이념형이 기대된다. 셋째, 민감성과 취약성이 부합되지 않는 경우는 능력과 인식사이의 긴장상태가 형성된다고 볼 수 있는데, 이러한 경우 정치적 수사와 실제행동간의 괴리, 선별적 대응, 무임승차 및 외교적 “숙고” 현상 등의 다양한 외교행태가 나올 것으로 기대된다.

Ⅲ. 중국외교정책의 실제 및 분석

1. 군사/안보 영역

(1) 한국전 참전

중국의 한국전 참전은 1950년 10월 4-5일에 소집된 정치국 확대회의에서 원론적으로 결정되었고, 10월 13일 정치국 회의에서 최종 결정되었지만, 지도부내에서 출병 불가론 혹은 신중론도 역시 강력히 제기되었다. 이러한 주장의 근거는 첫째 수년간의 전쟁에서 소모된 열악한 재정상황, 둘째 국민당 잔여세력의 일소 및 변경지역과 연해 도서지방의 해방, 셋째 광대한 신해방 지구에서 토지개혁의 미완수 및 신정권의 불완전, 넷째 미군에 비해 낙후된 군사력 및 제공권의 취약, 그리고 장기적 전쟁후의 인적 사기저하 등이었다.²¹⁾

그러나 객관적 조건으로서의 이러한 물질적 취약성에도 불구하고, 중국에게 있어 “형제국” 혹은 “형제당”이란 불리는 북한에 관련된 문제는 매우 민감한 사안이었다. 그 이유는 주로 항일공동투쟁의 역사에서 비롯된 중국과 북한 지도부의 긴밀한 “연대감”에 기인한다고 볼 수 있다. 예를 들어, 김일성은 중국공산당 산하에서 만주를 무대로 항일 무장투쟁을 전개한 대표적인 인물이었으며, 그와 함께 북한국가를 건설하는 데 핵심역할을 맡았던 최용건과 김책 역시 마찬가지였다. 또한 평덕회의 부관을 지냈던 무정은 중국공산당의 장정에 참여해 생존한 유일한 조선인이었다. 이러한 북한의 최고 지도부들 이외에도 초기 북한군의 약 97%에 육박하는 장교들이 팔로군 등의 명칭하에 중국에서 투쟁한 경력을 갖고 있다. 이러한 인적구성은 결국 초기 북한의 군대가 일정부분 모택동의 군대였음을 시사한다.²²⁾

21) 이종석, 『북한-중국관계 1945-2000』(서울: 중심, 2001), p. 141 참조.

22) 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 I: 결정과 발발』(서울: 나남출판, 1996) pp. 238-40.

또한, 북한정권 수립후 중국혁명에 대한 북한의 광범위한 지원은 북-중간의 관계를 더욱 진척시키는 계기가 되었다. 1945년 종전후 국공내전 시기 동북삼성에서 국민당에 맞서 중국공산군측으로 참전한 조선인은 연변에서만 총 3만 4천 855명에 달해 연변지역의 대국민당 투쟁인원의 총 85%가 조선인임을 알 수 있다. 이러한 인적 지원 이외에도 북한지역은 중국공산당의 배후기지 역할을 했고, 이로 인해 중국공산당은 국민당과의 전투에 있어 중요한 병참지를 얻는 계기가 되었다.²³⁾

한편, 주권문제와 직접적으로 관계되는 안보요인은 북한문제를 더욱 민감하게 만드는 주요한 원인이었다. 즉, 중국지도부로서는 만일 한반도에서 미국의 승리를 피동적으로 받아들인다면 중국 본토에 대한 미국과 대만의 새로운 공격가능성이 매우 크며, 그에 따라 국내의 저항세력도 새로운 기회를 얻을 것이라는 전망을 할 수 있었다는 것이다.²⁴⁾

이런 의미에서 한국전 참전결정에 있어 중국의 능력과 인식은 부합되지 않았다고 볼 수 있다. 즉, 북한문제에 대한 민감성은 매우 컸지만, 반대로 중국의 대내외적인 물질적 취약성 역시 매우 컸다고 볼 수 있다. 이것은 <그림 1>에서 나타나는 능력과 인식 사이의 팽팽한 "긴장상태"를 의미하였으며, 이러한 긴장상태를 시사하는 중국의 행태는 다양하게 나타났다. 예를 들어 참전에 대한 중국지도부의 외교적 숙고²⁵⁾ 및 그를 통한 "내키지 않는 적극적 동의,"²⁶⁾ 소련으로부터 공군력 지원에 대한 강력한 요구²⁷⁾, 그리고 공식적인 인민해방군의 참전이 아닌 의용군의 참전²⁸⁾ 등이 그것이다. 이러한 외교적 행태는 능력과 인식이 부합되지 않는 딜레마 속에서 중국지도부가 취할 수밖에 없었던 선택이라고 할 수 있다. 이러한 딜레마 속에서의 한국전 참전결정은 결국 혁명과정에서 형성된 정책결정자들의 북한에 대한 연대감 및 미국으로부터의 안보에 대한 심각한 위협감에 기인한다고 볼 수 있다.

(2) 국제안보레짐

중국은 1980년 군축회의(Conference on Disarmament)에 참여한 이래 1986년 대기권에 서 더 이상의 핵실험을 실시하지 않을 것임을 선언함으로써, 제한적 핵실험 금지조약을 준수하

23) 위의 책, pp. 243-45.

24) 알렌화이팅, 채한국 옮김, 『중공군 압록강을 건너다: 중공의 한국전쟁 참전결정』 (서울: 국방부전사편찬위원회, 1989), pp. 215-16; Zhihua Shen, "China Sends Troops to Korea: Beijing's Policy-Making Process," in Xiaobing Li and Hongshan Li, eds., *China and the United States: A New Cold War History* (Lanham: University Press of America, 1998), pp. 36-37.

25) 참전문제를 둘러싼 정치국회의에서 최초 참전 지지자는 모택동, 주은래, 주덕, 팡덕회, 등소평이었으며, 소극론자는 유소기 및 진운이, 반대론자에는 고강과 임표가 있었으나, 모택동의 설득 및 10월 9일 한국군과 UN군이 38선을 넘자 출병이 대세를 이루었다. 이종석, 앞의 책, p. 152.

26) 박명림, 앞의 책, p. 251.

27) 모택동은 10월 12일 소련의 공군지원이 불가하다는 전보를 받자 즉시 정치국 회의를 소집, 10월 8일 내렸던 13병단의 출병을 잠정 중단시키는 한편 소련공군의 조기지원을 위해 협상을 벌였다. 결국 공중엄호 없는 출병은 중국에게 엄청난 피해를 입혔다. 이종석, 앞의 책, p. 151, 155.

28) 이것은 주로 미국과의 국가간 전쟁이라는 구실을 주지 않기 위해서였다. 이종석, 위의 책, p. 156.

기 시작하였다. 그후 중국은 1993년 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)의 협상에 참여할 의사를 표명하였고, 1996년 가입하였다. 한편, 중국은 1992년 핵비확산조약(NPT) 가입 이후에 1995년 NPT조약의 무기한 연장에 적극적으로 참여하는 등 핵확산 금지에 대한 중요성을 강조하고 있다. 또한 중국은 1992년 미사일 통제체제(MTCR)에 대한 준수를 표명하는 등 대량파괴 무기 확산에 대해서도 협력적 태도를 보이고 있다.²⁹⁾

국제안보레짐에 대한 중국의 이러한 협력적 행태는 마오시기의 부정적 태도에 비추어 본다면, 상당히 진보적인 행태라고 볼 수 있다. 즉, 중국은 과거 안보레짐은 빈국에게만 준수조항을 부과하는 차별적 성격을 갖고 있으며, 또한 그것을 통해서 미국과 소련을 위시한 강대국이 자국의 패권을 영속화하려고 한다고 비판하면서 그에 대한 참여를 거부하였던 것이다.³⁰⁾

이와는 반대로 중국은 개혁개방기 들어 국제안보레짐에 대해 보다 긍정적인 자세를 취하기 시작하였다. 그러나 이러한 변화는 중국지도부의 국제안보레짐에 대한 “인식” 자체가 근본적으로 변화했다는 것을 의미하지는 않는다. 즉, 중국의 군사력 행사를 제한할 수 있는 안보레짐은 여전히 주권에 관계된 민감한 문제인 것이다.

따라서, 이러한 민감성에도 불구하고 중국이 안보레짐에 대해 협력적 태도를 보이는 것은 주로 현실주의적 취약성의 증가에서 기인한다고 볼 수 있다. 예를 들어, 향후 미국과 러시아의 탄도미사일 방어체제로 인한 핵억제 능력의 감소 등의 물질적 취약성과 상당수 국가가 포괄적 핵실험 금지조약을 주요한 안보기제로 인식하고 있는 상황에서 비협력적일 때 발생할 지도 모를 국제적 이미지의 실추 등과 같은 명분적 취약성이 그것이다.³¹⁾

이러한 상황은 곧 국제안보레짐 문제에 있어서도 중국의 인식과 능력이 부합되지 않는다는 것(긴장상태)을 의미한다. 실제로 중국은 이러한 긴장상태에서 나타나는 “무임승차”의 외교행태를 보여 주었다.³²⁾ 첫째, 중국은 자국보다 미국과 러시아의 능력을 제한하는 기제들(미-러 전략무기 감축)에 더욱 협력적인 태도를 보였다. 둘째, 중국은 자국의 능력을 제한할 레짐에 대한 전반

29) 중국이 가입가능한 안보레짐에 대한 참여도는 1970년대 10-20%에서 1996년에는 85%로 증가하였다. Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, "China and Arms Control Institutions," p. 101. NPT, CTBT 및 MTCR에 관한 중국의 공식적 지지입장은 중국외교부 사이트 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/1727.html>, 1014.html, 1010.html 각각 참조.

30) Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, "China and Arms Control Institutions," p. 100.

31) Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, 위의 글, p. 105. 한편 이러한 직접적 취약성 뿐만 아니라, 다른 문제영역과 연계된 취약성도 증가할 수 있다. 실제로, 중국이 1995년 5월과 1996년 6월 핵실험을 강행했을 때, 일본은 대중국 차관을 삭감하였는데 이것은 경제부문에 있어서 중국의 취약성을 증가시킨 것이다. 이에 대해서는 Bates Gill and Evan S. Medeiros, "Foreign and Domestic Influences on China's Arms Control and Nonproliferation Politics," *The China Quarterly*, No. 161 (March 2000), p. 69 참조.

32) Michael D. Swaine and Alastair Iain Johnston, 위의 글, p. 106-19. 한편, 사무엘킵에 따르면 중국은 이러한 무임승차 전략과 제한적 협력전략을 통해 안보는 극대화하는 대신 이미지 손실은 최소화하는 "maxi/mini" 전략을 운용하고 있다. Samuel S. Kim, "China and the United Nations," *China Joins the World: Progress and Prospects*, p. 76.

적 협력을 회피하거나 지연시켰다. 예를 들어, 중국은 포괄적 핵실험금지 조약의 협상과정에서 핵보유국의 평화적 실험허용, 핵무기의 선제사용금지, 및 국제감시체제(IMS)의 배타적 사용 등과 같은 선행조건을 제기하였다. 또한, 중국은 핵비확산 조약(NPT)과 핵비확산조약 수출국 위원회(Zangger Committee)에는 1997년 가입하였으나, 핵기술의 이전에 관해 한층 강화된 통제권을 갖는 핵공급자그룹(NSG)에는 가입하지 않음으로써 인식과 능력의 긴장을 해소하려는 행태를 보였다. 셋째, 핵무기의 선제사용 금지와 같은 상징적 의미의 기제들은 적극 지지하였다. 넷째, 군사부문의 포괄적인 투명성 제시에 미온적 태도를 보이고 있으며³³⁾ 마지막으로 對파키스탄 핵기술 이전문제에서 보여지듯 국제레짐에 대한 중국의 충실한 준수여부는 여전히 불명확하다.

2. 경제 영역: WTO 가입

중국의 개혁개방 정책은 마오시기의 이데올로기(紅) 중심으로부터 생산력(專) 중심으로의 정책변화를 의미한다.³⁴⁾ 따라서, 생산력 발전을 위해 필요한 자본과 기술확보를 위해서는 적극적인 대외경제정책이 필수적이었다. 이런 의미에서 중국은 1980년대 다양한 다자경제기구들에 참여하기 시작하였는데 특히 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD) 및 아시아 개발은행(ADB) 등의 세계은행그룹(WBG)에 적극적으로 참여하였다. 중국은 이를 통해, ① 국제경제에 대한 전문적인 지식습득, ② 수지균형의 확보, ③ 인프라구축에 필요한 자본의 확보, ④ 사적투자의 확대 및 ⑤ 경제개혁에 대한 외부세계의 지지를 확보하는 등 다양한 혜택을 향유하기 시작하였다.³⁵⁾

그러나, 중국은 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 및 그 후신인 세계무역기구(WTO)의 가입에 대해서는 상대적으로 신중한 태도를 견지하였다. 이것은 주로 이러한 기구가 회원국에게 부과하는 의무를 중국지도부가 전면적으로 수용하기 어려웠기 때문이다. 예를 들어, 중국은 1986년 GATT에 가입 신청서를 제출하였으나, 경제부문에 대한 광범위한 국가통제 및 무역거래에 있어서 높은 관세/비관세 장벽, 제반관련 경제법규의 미비 등은 가입을 위해 선결해야할 문제였다. 또한, 1995년 이후 WTO 가입에 있어서는 중국을 개도국으로 할 것인가 선진국으로 할 것인가에 관한 이견에서부터 경제투명성 문제까지 주도국인 미국과의 이견이 노출되었다.³⁶⁾ 뿐만 아니라, 천안문 사태 및 대만 미사일 위기와 같은 정치적 문제가 경제문제에 연계되

33) 1998년 국방백서는 상당히 원론적인 수준의 정보만을 담고 있는데, 이것은 군투명성 문제에 대한 보수적인 군지도부의 신중한 숙고의 결과라고 할 수 있다. Bates Gill and Evan S. Medeiros, "Foreign and Domestic Influences on China's Arms Control and Nonproliferation Politics," *The China Quarterly*, No. 161 (March 2000), p. 74.

34) 중국의 경제정책은 건국이래 생산력과 생산관계의 역학관계 속에서 변화되어왔다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 경제발전의 지도이념이라는 차원에서 볼 때, 모택동 사상(Maoism)과 유소기 사상(Liuism) 간의 순환관계로 볼 수 있다. 박두복 외, 『중국의 정치와 개혁』 (서울: 집문당, 1993), p. 231.

35) William R. Feeney, "China and the Multilateral Economic Institutions," *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*, p. 253.

면서 중국의 가입은 더욱 난관에 직면하였다.

한편, 이러한 문제에도 불구하고, 중국의 WTO가입은 여전히 주요한 국가목표중의 하나라고 볼 수 있다. 이것은 특히 WTO 가입을 중국의 경제적 지위향상 뿐만 아니라, 정치적 정당성 확보차원에서 이해하는 중국지도부의 인식으로 인해 더욱 명확히 나타났다.³⁷⁾ 결국, 중국은 1999년 11월 15일 미국과의 양자협상 타결을 통해 WTO가입을 둘러싼 최대현안을 종결지음으로써 WTO 가입을 가시화하였고, 마침내 2001년 12월 11일 가입의정서의 공식적 효력이 발생됨으로써 WTO의 143번째 회원국이 되었다.

WTO 가입에 대한 중국지도부의 인식은 국제안보레짐에 대한 인식보다 상대적으로 덜 민감하다고 볼 수 있다. 상술한 바와 같이 경제발전은 개혁개방기 중국지도부에게 주요한 국가목표로서 간주되고 있으며, 이를 위해 국제경제협력은 필수적이기 때문이다.³⁸⁾ 또한, 안보레짐에 대해서는 역사적 경험으로부터 자각된 주권의 개념이 폭넓게 연계되어 있다면, 경제레짐에 대해서는 “주권”보다는 “발전”의 개념을 투영함으로써 그만큼 중국지도부의 활동영역이 확장되었다고 볼 수 있다. 물론, WTO의 편입으로 “주권”부문에 대한 일정정도의 양보는 필연적이거나, 편입에 따른 경제적, 정치적 이익의 확보는 그러한 주권의 양보보다 더 큰 효용을 창출한다고 볼 수 있다.³⁹⁾

3. 가치 영역

(1) 인권문제

중국은 1981년 UN 인권위원회 회원으로 선출된 이래, 소수민족차별방지 및 보호에 관한 소

36) 피어슨에 따르면, 중국의 국제경제기구에 대한 정책은 1994년을 경계로 구분될 수 있다. 1994년 중국의 GATT가입이 불확실해지자, 개혁개방이래 완만하지만 적극적인 경제기구 참여정책은 그후 정체상태로 접어들었다. 이것은 주로 정책결정자들의 변화된 효용계산에서 기인되는데, 즉 중국은 이미 회원국들이 갖는 이득을 확보했으며 만일 가입시 국유기업의 경쟁력 약화와 같은 비용을 치를 것이라는 지도부의 우려가 그것이다. Margaret M. Pearson, "China's Intergration into the International Trade and Investment Regime," *China Joins the World: Progress and Prospects*, p. 182.

37) 이것은 공산당 통치의 정당성 뿐만 아니라 세부적으로 공산당내 보수파 및 개혁파간의 파워게임이라고 할 수 있다. 즉, 강택민은 1998년 클린턴의 6월 중국방문을 앞두고, 경제영역의 세계화는 세계경제발전의 객관적 추세이며 따라서 모든 구성원이 참여해야 한다고 강조하였으며, 곧 주용기가 보수파인 이붕을 대신해 총리에 임명되었다. 이에 대한 논의는 Joseph Fewsmith, "China and the WTO: The Politics behind the Agreement," <http://www.nbr.org/publications/report.html> (2001.12.8) 참조.

38) 인민일보는 12월 11일 논설을 통해 WTO 가입을 계기로 경제운용을 정비하고 대외개방을 더욱 가속화시킬 것을 강조하고 있다. <http://www.peopledaily.com.cn/GB/guandian/26/20011211/623770.html>

39) 경제적으로 중국은 경공업제품, 철강, 가전제품의 세계시장 점유율 상승의 효과가 기대되며, 정치적으로 최혜국 대우를 둘러싼 서방의 압력을 차단하는 이득을 얻었다. 반면, 관세인하 및 농산물 등의 개방으로 국유기업 및 농업인구의 실업문제가 예상된다. 한편, 가장 민감한 정치적 주권문제라 할 수 있는 대만문제 및 법률평 문제에 있어서는 중국의 공식적 입장이 그대로 견지된 것은 주목할 만하다. 이에 대해, 정재호, "중국의 WTO 가입(I)(II)(III)," <http://plaza.snu.ac.kr/~chungir/board/ezboard.cgi?db=chungchina> (2001.12.8)

위원회(SPDPM)의 실무그룹에 참여하면서 소수 민족, 어린이, 이민노동자의 권리 및 고문에 관한 문제에 관해 다른국가와 협의해 왔다. 또한, 중국은 3세계 국가들과 공동으로 1986년 UN 총회에서 입안된 “개발권”을 추진하였고, 아프리카니스탄 및 칠레 등의 인권상황에 대한 UN의 조사에 찬성하였다.⁴⁰⁾

그러나, 중국에게 인권문제가 중요한 외교현안으로 부각된 것은 1989년 천안문 사건 이후 서구 국가들의 비판과 관심이 집중되면서부터라고 할 수 있다. 중국은 천안문 사건이후 1991년 “중국의 인권”이란 백서를 발표한 이래 1997년 “중국의 종교자유”까지 총 9편의 인권에 관한 백서를 발표하면서 서구의 입장과 상이한 자국의 입장을 명확히 하였다. 즉, 서구사회에서 중요시 되는 정치적 자유보다는 생계문제에 대한 보장과 같은 경제적 영역의 인권이 중국으로서는 더욱 중요하며, 따라서 그러한 경제적 인권을 보장하기 위해서는 철저한 정치적 안정이 필요하다는 것이다.⁴¹⁾

중국은 이러한 인식을 기반으로 인권상황에 대한 서구 국가들의 비판을 주권보다 인권을 우위에 둬으로써, 자국의 내정을 간섭하려는 강대국의 교묘한 “힘의 정치”의 한 표본이라고 강력히 비난하고 있다.⁴²⁾ 또한, 중국은 서구 국가들이 이스라엘의 인권상황 및 미국내 소수민족 문제 등에 대해서는 침묵하고 중국의 현재 인권상황만을 비판하는 “이중잣대”를 갖고 있다고 비판하고 있다.⁴³⁾

이와같이 인권문제에 대한 중국의 입장은 매우 확고하다고 할 수 있다. 이것은 인권문제 자체가 중국지도부에게는 주권문제와 결부된 매우 민감한 사안이며, 반면 상호주관적인 취약성은 상대적으로 작기 때문이다. 즉, 중국으로서는 인권문제 자체에 대한 민감성보다는 인권과 주권이 연계되는 상황에 매우 민감하며, 반면 서구의 인권개념과 차별화되는 “중국식”의 인권개념을 주장함으로써 자신감을 확보하고 있는 것이다.⁴⁴⁾

물론, 중국이 인권문제에 있어 서방의 요구에 일정한 양보를 하고 있는 것도 사실이다. 예를

40) Andrew J. Nathan, “China and the International Human Rights Regime,” *China Joins the World: Progress and Prospects*, p. 146.

41) 예를 들어, 강택민은 1997년 미국방문을 앞두고 다음과 같이 인권문제에 대한 중국의 입장을 명확히 밝혔다. “한 국가의 인권상황은 그 국가의 실제상황으로부터 분리될 수 없다. 확실히 인권문제에 대한 외교적 토의가 있을 수 있으나, 현재 중국의 주요한 문제는 모든 중국인들이 충분한 음식과 의복을 취할 수 있게 하는 것이며, 이를 위해 안정적인 국가건설이 필요하다.” Ming Wan, “Human Rights and Democracy,” *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, p. 103; *Washington Post*, 19 October 1997, A22.

42) 1999년 미국의 유고연방 공습이 대표적인 예이다. Luo Renshi, “New U.S. Gunboat policy and its Strategic Impact,” *International Strategic Studies*, No. 3 (July 1999), p. 11.

43) 이에 대해서는 「美國務院 ‘人權報告’ 歪曲事實顛倒是非」, 『人民日報』, 1995年 2月 27日; 「國務院 新聞辦公室, 維護人權還是干涉內政?」, 『人民日報』, 1996年 3月 29日; 「美國 ‘人權外交’ 可以體矣」, 『人民日報』, 1996年 4月 1日 字 참조. <<외교부. 웹페이지>>

44) 실제로 중국 국민들은 “자유”보다는 사회적 “안정”을 더 선호하며, 이러한 상황은 인권문제에 대해 중국지도부가 갖는 자신감의 기반이 되고 있다. Ming Wan, “Human Rights and Democracy,” p. 108.

들어, 1990-91년 중국은 천안문 사건 당시 투옥된 881명을 석방하고, 북경의 계엄령을 해제하였으며, 반체제 과학자인 방려지의 미대사관 피난을 용인하였다. 뿐만 아니라, 1993년 반체제 운동가 위경생과 1998년 천안문사건의 학생운동가인 왕단을 석방하기도 하였다. 그러나 이러한 일련의 행동들은 인권문제에 대한 중국의 인식이 근본적으로 변했다기보다는 인권문제에 연계된 경제문제(최혜국대우 부여) 및 정치적 문제(정상회담)를 해결하기 위한 부산물로 이해되어야 할 것이다.⁴⁵⁾

(2) 환경문제

1972년 유엔인간환경회의(UNCHE)에 대표를 파견한 이래 중국은 국내적으로 환경에 관한 법률 및 기구를 조직하기 시작하였다. 1973년 제 1차 국가환경보호회의가 개최되었고 환경보호에 관한 몇가지 규제가 처음으로 반포되었다. 또한, 1974년 향후 국가환경보호국(SEPA)국으로 발전될 환경보호 판공실이 국무원 산하에 조직되었고, 이후 환경에 관한 수십 여개의 법령과 400 여개에 달하는 기준들이 제정되었다.

한편, 환경문제에 관한 이러한 국내적 관심의 증폭과 아울러 중국은 국제환경레짐에 대해 적극적인 동시에 선별적인 참여전략을 구사하기 시작하였다. 예를 들어, 중국은 1992년 개최예정인 유엔환경개발회의(UNCED)에 앞서 1991년 북경에서 41개 개발도상국이 참가한 국제포럼을 소집하였다. 이 포럼에서 중국은 환경보호 및 경제발전을 위한 국제적 협력을 강조하는 동시에 선진국들의 자금지원 및 국내문제에 대한 간섭반대를 규정한 “환경 및 개발에 관한 북경각료선언”을 발표하였다.⁴⁶⁾

환경문제에 대한 중국의 이러한 전통적, 발전론적 접근⁴⁷⁾은 각 환경문제에 대해서 그 참여수준을 차별화 하는 중국의 외교행태에도 내재되어 있다. 예를 들어, 중국은 1992년 유엔환경개발회의에서 채택된 “생물다양성보존협정(CBD)”에 대해서는 즉각적인 가입을 표명하였지만, 같은 회의에서 채택된 “기후변화에 관한 유엔 기본협약(UNFCCC)”에 대해서는 신중한 태도를 보이고 있는 것이다.⁴⁸⁾

45) Andrew J. Nathan, “China and the International Human Rights Regime,” pp. 149-51.

46) Lester Ross, “China and Environmental Protection,” *China Joins the World: Progress and Prospects*, pp. 298-99.

47) 이코노미에 따르면, 중국의 환경정책은 크게 전통적, 발전론적 그리고 국제적 접근으로 대별된다. 전통적 시각은 국제환경문제를 선진국의 책임으로 전가하는 것이다. 발전론적 입장은 현중국에게는 환경보호보다는 경제발전이 더욱 중요하다는 것이며, 마지막 국제적 접근은 국제환경정책에 적극 동참자는 것이다. 중국의 주류는 발전론적 입장을 견지하고 있다. Elizabeth C. Economy, “China’s Environmental Diplomacy,” *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*, pp. 270-71. 중국은 1996년 발간된 환경보호백서에서 경제발전과 환경보호는 모두 중요한 과제라고 명시하고 있다. <http://english.peopledaily.com.cn/whitepaper/14.html> (2001.12.31)

48) 지구온난화 등의 기후변화에 대해 중국은 국내적으로 1995년 “공해방지 및 통제법” 등을 개정하는 등 이후 여러 법안들을 정비하였으나, 구체적인 의무조항 등은 결여되어있다. Lester Ross, “China and Environmental Protection,” p. 305.

환경문제에 대한 중국의 대응은 인권문제보다 상대적으로 전향적이며 적극적인 태도를 취한다고 볼 수 있다. 이것은 환경문제 자체가 대규모 국제환경회의가 의미하는 바와 같이 전지구적인 공통주제로 인식되고 있으며, “기후변화협약”에 명시된 것처럼 환경문제에 있어서 개발도상국의 특수한 지위가 인정됨으로써,⁴⁹⁾ 환경문제를 통한 서구국가들의 일률적 압력을 배제시킬 수 있다는 중국지도부의 인식때문이라고 할 수 있다. 이러한 인식을 기반으로 중국은 환경문제에 관한 국제적 협상에 있어서 자국에 불리한 의무조항을 약화시키는 동시에 외국으로부터의 환경통제기술의 습득 및 자금지원을 극대화하려는 “이중적 외교(dual diplomacy)”를 나타내고 있는 것이다.⁵⁰⁾

4. 대만 문제

대만문제는 중국지도부에게 주권, 통일 및 안보 문제의 핵심적인 사안이다. 1885년 시모노세키 조약에 의거 일본에게 할양되었던 대만문제는 근대 “민족적 굴욕기”의 결과물이며, 따라서 중국본토로의 대만귀속은 중국국가통일의 핵심적인 상징물로 인식되고 있다. 또한, 대만문제는 국가이익이라는 현실적인 합의도 내포하고 있다. 즉, 첫째 대만문제의 처리방식은 신장 및 티베트의 분리주의 움직임에 영향을 줄 수 있으며, 둘째 군사안보적으로 대만은 중국에 대한 외국세력의 주요한 거점으로 이용될 수 있고, 셋째 중국내 권력투쟁에 있어 대만문제는 권력의 확보 및 유지를 위해 필요한 주요한 정치적 기제라는 측면이 그것이다.⁵¹⁾ 한편, 1990년대 들어서 대만의 대내외적인 위상변화는 대만에 대한 중국지도부의 인식을 더욱 민감하게 변화시켰다. 1987년 계엄령 해제되고 최초의 야당인 민진당의 설립이 허용된 이후, 대만출신 이등회가 1988년 총통에 취임하고, 1996년 대만 최초의 민선총통에 당선됨으로써 대만의 “민주화” 및 “대만화”는 더욱 확장되기 시작하였다. 특히, 이러한 상황속에서 1995년 이등회의 미국방문과 같이 “하나의 중국” 원칙을 위배하는 대만당국의 행태는 중국지도부를 자극하기에 충분하였다.⁵²⁾ 또한, 대만문제의

49) 이에 따르면, 선진국(협약체결 당시 OECD 회원국이었던 24개 선진국)이 선도적 역할을 하면서 개도국의 사정을 배려한다는 원칙 하에 이 협약에 가입한 당사국들을 부속서 I 국가와 부속서 II 국가로 구분하여 차등적 의무를 부과하고 있다. <http://www.unep.or.kr/databank/seminars/MEAs/unfccc.html> (2001. 12. 9) 참조.

50) 중국의 환경보호 예산의 80%가 외국으로부터 지원되고 있는 사실은 환경문제에 있어 중국의 이중외교가 성공적이라는 것을 의미한다. Elizabeth C. Economy, “China’s Environmental Diplomacy,” p. 278.

51) Michel Oksenberg, “Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-American Relations,” in Ezra F. Vogel, ed., *Living with China: U.S./China Relations in the Twenty-First Century* (New York: W.W.Norton & Company, 1997), pp. 55-57; Thomas J. Christensen, Chinese Realpolitik, *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5 (September/October 1996), pp. 45-48.

52) 대만독립에 대해서 국민당으로부터 이탈한 신당은 “하나의 중국” 원칙을, 반면 민진당에서 이탈한 대만독립당은 “법률적(de jure) 독립”을 각각 주장한다. 민진당은 “실질적(de facto) 독립”을 주장하며, 이등회 계열의 국민당 주류 역시 중국을 자극하지 않는 범위내에서 대만의 현상태(실질적 독립)를 지지한다. 이에 대해, Jean-Pierre Cabestan, “Taiwan’s mainland policy: Normalization, yes; Reunification, later,” *The China Quarterly*, No. 148 (December 1996), p. 1272-73 참조. 한편, 1999년 7월 이등회의

주요한 변인인 미국의 존재는 중국지도부의 인식을 극도로 민감하게 만들고 있다. 예를 들어, 중국은 미국의 대만에 대한 무기판매, 대만을 미사일체제(MD)에 편입시키려는 시도 및 신미-일 방위협력 지침을 통한 유사시 對대만 군사개입 가능성 등에 대해서 강력한 비판을 제기하고 있는 것이다.⁵³⁾

이와 같이 대만문제는 중국지도부에게 매우 민감한 문제라고 할 수 있다. 실제로 중국은 대만이 독립을 선언하고, 핵개발을 시도하며, 내부적인 혼란을 겪는다면 무력사용을 불사하겠다는 입장을 나타내고 있다.⁵⁴⁾ 그러나, 대만에 대한 이와같은 무력사용이 과연 실제적으로 가능한가의 문제는 재고의 여지가 있다. 우선, 군사적인 측면에 있어서 대만침공시 필수적인 제공권의 우위, 화력의 우위 및 병력 증원의 용이함 등은 확보되지 못하였고, 정치적인 측면에서는 대만침공으로 인해 발생할 상당수 군인력 및 장비의 상실은 결국 공산당의 정치적 지배에 심각한 타격을 초래할 수 있다.⁵⁵⁾ 한편, 양안간 점증하는 경제적 상호의존 역시 중국의 대만에 대한 물질적 취약성을 가중시키고 있다. 즉, 1999년 양안간 무역총액은 234억 8천만달러로 대만은 일본, 미국, 홍콩, 한국에 이어 중국의 5번째 무역상대국이며, 특히 대만으로부터의 수입은 두 번째이다.⁵⁶⁾ 이러한 경제적 상호의존의 심화는 결국 취약성의 증가를 의미하는데 이것은 군사부문의 취약성과 더불어 대만에 대한 무력사용을 억제하는 요인이 되고 있다.

이것은 결국 대만문제 처리에 있어 중국지도부의 인식과 능력이 부합되지 않는다는 긴장상태를 의미한다. 이러한 인식과 능력의 긴장상태로 인해 중국은 1995-96년의 대만해협 위기에서 보여지듯 전면적인 무력침공이 아닌 미사일 발사훈련과 같은 “무력시위”를 통해 인식과 능력의 비정합을 최소화하려고 했다고 볼 수 있다. 즉, 이것은 중국이 미국과의 맞대결에서 초래될 취약성의 노출을 제어하면서 동시에 대만문제에 대한 민감성을 계속 견지하려는 시도로 해석될 수 있는 것이다.

이상과 같이 주관적 “인식” 및 상호주관적 “능력”간 차이를 통해 중국외교정책을 유형화했을 때 다음의 결과를 도출하였다. 첫째, 군사/안보 부문에 있어 중국의 외교정책은 무임승차 및 선별적 대응과 같은 현실주의와 이상주의적 외교행태의 긴장상태를 표출하고 있다. 이것은 군사/안보 문제가 주권에 직접적으로 연계되지만 동시에 대외적 이미지의 손실과 같은 상호주관적 취약성이 작용하기 때문이다. 둘째, 경제 부문에 있어서는 군사/안보 부문보다 상대적으로 이상주의적 외교행태를 보이고 있다. 이것은 경제의 대외개방이 경제발전의 필수적 요인이라는 사고가

소위 “兩國論” 발언에 대해 중국의 강력한 비판은 국민당 주류에 대한 중국정부의 의구심을 보여준다. 양국론에 대한 중국의 비판은 『人民日報』 1999年 7月 13日 참조.

53) “China’s National Defense in 2000,” *Beijing Review*, October 23, 2000, p. ii.

54) Martin L. Lasater, “Growing Interests in the New Taiwan,” *Orbis*, Spring 1993, p. 241.

55) 이에 관해서는 Michael O’Hanlon, “Why China Cannot Conquer Taiwan,” *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), pp. 51-86 참조.

56) http://wto.moftec.gov.cn/moftec_cn/tga/taiwan/taiwan.html

중국지도부에 팽배함으로써 주권에 대한 민감성은 하락한 반면 상호의존으로 인한 취약성은 증대되었기 때문이다. 셋째, 가치영역에 있어서 인권문제는 현실주의적인 양태를 보인 반면, 환경문제는 인식과 능력의 긴장상태속에서 다소 이상주의적인 태도를 보였다. 특히, 인권문제에 있어서는 인권문제가 다른 문제와 연계됨에 따라 중국의 외교행태가 변화한다는 특징을 보여준다. 마지막으로, 대만문제는 인식과 능력간의 긴장관계를 표출하고 있지만, 대만문제에 내재된 극도의 민감성은 무력시위와 같이 전략적으로 계산된 현실주의적 외교양태를 산출시키고 있다.

IV. 결론: 중국외교정책의 “특수성?”

중국의 외교정책에는 타국가의 외교정책과는 상이한 고유한 특수성이 존재하는가? 여에 대해, 일반적으로 중국전문가들이 국제관계이론가들에 비해 상대적으로 중국적 특수성을 강조하는 경향이 있다. 그러나 중국외교정책의 특수성을 논의하기 위해서는 우선 무엇이 특수하고 그렇지 않은가에 대한 명확한 기준제시가 선행되어야 할 것이다. 만약 그러한 기준이 불명확하다면 중국외교정책의 특수성에 대한 논의는 위와 같이 연구자들의 직업적 이해라는 매우 현실적인 문제(57)로부터 “자아”와 “타자”의 이항구분이라는 담론적 차원(58)까지 다양한 요인들에 의해 주관화 될 수밖에 없기 때문이다.

따라서, 이러한 문제점들을 배제하고 중국외교정책의 특수성에 대한 보다 적실한 연구를 하기 위해서는 다음의 사항들이 검토되어야 할 것이다. 첫째, 중국외교정책의 특수성은 누구의 시각에 의한 특수성인가이다. 그것은 “서구”의 시각인가? “중국”의 시각인가? 아니면 “우리”의 시각인가? 이렇다면, 위계성으로 표상되는 유교문화를 통해 중국적 특수성에 대한 강조는 단지 “서구”의 기준에 의한 것일 수밖에 없다. 둘째, 역사적 경험을 통해 형성된 상이한 인식과 외교정책과의 상관관계에 대한 신중한 검토가 필요하다. 각 국가는 상이한 역사적 경험과 그것을 통해 형성된 독특한 인식이 존재한다. 따라서, 중국외교정책의 특수성이 존재한다면, 그것은 중국이 경험한 개별적 역사와 그로 인해 형성된 독특한 인식에 기인한다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 중국정책결정자들의 “인식” 문제는 중국외교정책연구에 있어서 향후 중요한 연구과제가 되어야 할 것이다.

57) 커밍스에 따르면, 미국의 중국연구가들은 중국의 중요성을 지나치게 과장한다는 측면에서 “唯我論(solipsism)”적인 믿음에 빠져있다. Bruce Cumings, “The More Things Change, the More They Remain the Same: The World, the United States, and the People’s Republic of China, 1949-1999,” in Tyrene White, ed., *China Briefing 2000: The Continuing Transformation* (Armonk: M. E. Sharpe, 2000), p. 274.

58) 이것은 곧 동서양간 뿌리깊은 “오리엔탈리즘” 혹은 “옥시덴탈리즘”의 문제라고 할 수 있다. 이에 대해 샤오메이천, 정진배/김정아 옮김, 『옥시덴탈리즘』 (서울: 강, 2001), pp. 9-48 참조.

참고문헌

- 박두복 外. 『중국의 정치와 개혁』. 서울: 집문당. 1993.
- 박명림. 『한국전쟁의 발발과 기원 I: 결정과 발발』. 서울: 나남출판. 1996.
- 샤오메이천. 정진배/김정아 옮김. 『옥시덴탈리즘』. 서울: 강, 2001.
- 정세현. 『모택동의 국제정치사상』. 서울: 형성사. 1984.
- 정재호. “중국의 WTO 가입(I)(II)(III).” <http://plaza.snu.ac.kr/~chungir/board/ezboard.cgi?db=chungchina> (2001.12.8)
- 알렌화이팅. 채한국 옮김. 『중공군 압록강을 건너다: 중공의 한국전쟁 참전결정』. 서울: 국방부 전사편찬위원회. 1989.
- 이종석. 『북한-중국관계 1945-2000』. 서울: 중심. 2001.
- N. R. 헨슨. 송진웅/조숙경 옮김. 『과학적 발견의 패턴』. 서울: 민음사. 1995.
- Ashley, Richard K. “The Poverty of Neorealism.” in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press. 1986.
- Barnett, A. Doak. *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*. Boulder: Westview Press. 1985.
- Chan, Gerald. *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis*. London: MacMillan. 1999.
- Christensen, Thomas J. “Chinese Realpolitik.” *Foreign Affairs*. Vol. 75. No. 5. September/ October 1996.
- Cabestan. Jean-Pierre. “Taiwan’s mainland policy: Normalization, yes: Reunification, later.” *The China Quarterly*. No. 148. December 1996.
- Cumings, Bruce. “The More Things Change, the More They Remain the Same: The World, the United States, and the People’s Republic of China, 1949-1999.” in Tyrene White. ed., *China Briefing 2000: The Continuing Transformation*. Armonk: M. E. Sharpe, 2000.
- Deng, Yong. “Conception of National Interests: Realpolitik, Liberal Dilemma, and the Possibility of Change. in Yong Deng and Fei-Ling Wang. eds., *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. Inc. 1999.

- Dittmer, Lowell. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretic Analysis." *World Politics*. Vol. 33. 1981.
- Economy, Elizabeth C. "China's Environmental Diplomacy." in Samuel S. kim ed.. *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Boulder: Westview Press. 1998.
- Fair, John King (ed.). *The Chinese World Order: Traditional China's Foreign Relations*. Cambridge: Harvard University Press. 1968.
- Feeney, William R. "China and the Multilateral Economic Institutions." in Samuel S. kim ed.. *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Boulder: Westview Press. 1998.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization*. Vol. 52. No. 4. Autumn 1998.
- Fewsmith, Joseph. "China and the WTO: The Politics behind the Agreement." <http://www.nbr.org/publications/report.html> (2001.12.8)
- Garver, John W. "China's Push Through The South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests." *The China Quarterly*. No. 132. December 1992.
- Gill, Bates and Evan S. Medeiros. "Foreign and Domestic Influences on China's Arms Control and Nonproliferation Politics." *The China Quarterly*. No. 161. March 2000.
- Hunt, Michael. *The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy*. New York: Columbia University Press. 1996.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press. 1976.
- Johnston, Alastir Iain. "Cultural Relatism and Strategy in Maoist China." in Peter J. Katzenstein. ed.. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996.
- _____. "International Structures and Chinese Foreign Policy." in Samuel S. Kim. ed.. *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Boulder: Westview. 1998.

- _____. "China's Militarized Interstate Dispute Behavior, 1949-1992: A First Cut at the Data." *The China Quarterly*. No. 153. March 1998.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kim, Samuel S.. "Chinese Foreign Policy in Theory and Practice." in Samuel S. kim ed.. *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Boulder: Westview Press. 1998.
- Kim, Samuel S. "China and the United Nations." in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg. eds.. *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council on Foreign Relations. 1999.
- Lergo, Jeffrey W. and Andrew Moravcsik. "Is Anybody Still a Realist?" *International Security*. Vol. 24. No. 2. Fall 1999.
- Lieberthal, Kenneth G. and David M. Lampton. ed.. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China...*
- Ning, Lu. *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking In China*. Boulder: Westview Press. 1997.
- Luo, Renshi. "New U.S. Gunboat policy and its Strategic Impact." *International Strategic Studies*, No. 3. July 1999.
- March, James G. and Johan P. Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*. Vol. 52. No. 4. Autumn 1998.
- Lasater, Martin L. "Growing Interests in the New Taiwan." *Orbis*. Spring 1993.
- Nathan, Andrew J. "China and the International Human Rights Regime." in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg. eds.. *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: the Council on Foreign Relations, Inc.. 1999.
- Ng-Quinn, Michael. The Analytic Study of Chinese Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 1983. 27.
- O'Hanlon, Michael. "Why China Cannot Conquer Taiwan." *International Security*. Vol. 25. No. 2. Fall 2000.
- Oksenberg, Michel. "Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-American Relations."

- in Ezra F. Vogel, ed., *Living with China: U.S./China Relations in the Twenty-First Century*. New York: W.W.Norton & Company. 1997.
- Pearson, Margaret M. "China's Intergration into the International Trade and Investment Regime." in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: the Council on Foreign Relations, Inc., 1999.
- Popper, Karl R. *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. New York: Oxford University Press. 1979.
- _____ and John C. Eccles. *The Self and Its Brain*. London: Routledge. 1990.
- Roy, Denny. *Chinas Foreign Relations*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 1998.
- Ross, Lester. "China and Environmental Protection." in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: the Council on Foreign Relations, Inc., 1999.
- Ruggie, John Gerard. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge." *International Organization*. Vol. 52. No. 4. Autumn 1998.
- Shen, Zhihua. "China Sends Troops to Korea: Beijing's Policy-Making Process." in Xiaobing Li and Hongshan Li, eds., *China and the United States: A New Cold War History*. Lanham: University Press of America. 1998.
- Swaine, Michael D. and Ashley J. Tellis. *Interpreting china's Grand Strategy: Past, Present, and Future*. Santa Monica: RAND. 2000.
- _____. and Alastair Iain Johnston, "China and Arms Control Institutions." in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council on foreign Relations. 1999.
- Wan, Ming. "Human Rights and Democracy." Yong Deng and Fei-Ling Wang, eds., *In the Eyes of the Drageon: China Viwes the World*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999.
- Wang, Fei-Ling. "Self-Image and Strategic Intentions: National Confidence

and Political Insecurity.” in Yong Deng and Fei-Ling Wang. eds.. *In the Eyes of the Dragon: China View the World*. Lanham: Rowman and Littlefield. 1999.

Yu, Bin. “The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect.” *World Politics*. 46. January 1994.

<http://www.unep.or.kr/databank/seminars/MEAs/unfccc.html> (2001.12.9)

<http://www.peopledaily.com.cn/GB/guandian/26/20011211/623770.html>
(2001.12.12)

http://wto.moftec.gov.cn/moftec_cn/tga/taiwan/taiwan.html (2001.12.5)

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/1727.html> (2001. 12. 29)

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/1014.html> (2001.12.29)

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/1010.html> (2001.12.29)

<http://english.peopledaily.com.cn/whitepaper/14.html> (2001.12.31)

“China’s National Defense in 2000.” *Beijing Review*, October 23, 2000, p. ii.

Washington Post, 19 October 1997, A22.

「美國務院人權報告歪曲事實顛倒是非」, 『人民日報』, 1995年 2月 27日

「國務院新聞辦公室, 維護人權還是干涉內政?」, 『人民日報』, 1996年 3月 29日

「美國『人權外交』可以體矣」, 『人民日報』, 1996年 4月 1日.

『人民日報』1999年 7月 13日