

# 중국의 대외정책 결정과정에서 공산당의 변화된 역할

---

김애경  
명지전문대학교

2014년 2월


## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이  
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회를 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-61-8 95340

재단법인 동아시아연구원  
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 중국의 대외정책 결정과정에서 공산당의 변화된 역할

김애경

명지전문대학교

### I. 서론

중국의 대외정책 결정에 영향을 미치는 행위자는 매우 다양하다. 이미 여러 기존연구에서 밝히고 있듯이 대외정책에 영향을 주는 행위자가 다원화되고 있으며 행위자들의 역할도 점차 다양해지고 있다. 이는 중국의 대외정책 결정과정이 최고 지도부 몇 명에 의해서 결정되던 이전 지도부 시기와는 매우 다른 방향으로 발전하고 있다는 것을 의미한다. 중국의 대외정책 결정과정에서 나타나는 이러한 추세는 중국의 국내사회가 다원화되면서 다양한 이해관계가 형성되고 있고, 중국이 국제사회와 상호의존이 심화됨으로써 대외정책에 대한 경계선도 불분명해지고 있다는 점을 방증한다. 중국의 대외정책 결정과정을 더욱 복잡하게 만드는 요인이 증가하면서 대외정책 결정에 영향을 미치는 요인 및 행위자가 다양해지고 있다는 것이다. 이러한 경향을 중국만의 특성이라고 한정 지을 수는 없다. 전세계 거의 대부분의 국가에서도 비슷한 추세가 나타나고 있기 때문이다 (Jakobson and Knox 2010, 1-51).

대외정책에 영향을 주는 행위자들이 새롭게 출현하고 있음에도 불구하고 중국 공산당은 대외정책 결정에 있어 과거는 물론 현재에도 여전히 가장 중심적 역할을 하는 행위자이다. 주지하듯이 중국은 정치적으로 당-국가체제의 기본 틀을 유지하고 있으며 당이 국가기관을 영도하고 있다. 즉 중국 공산당은 헌법과 이데올로기를 포함한 모든 정치행정 체제와 법률제도에서 영도권을 보장받는다는 의미로, 중국 공산당은 다른 국가의 집권당과는 다른 차원의 개념이다. 당-국가체제의 틀을 유지하고 있는 중국에서 국가의 주요 정책은 공산당이 토의하고 결정한다고 알려져 있다. 전국인민대표대회와 상무위원회는 정책을 입법화하고 국무원을 중심으로 하는 행정기관은 정책을 집행해 왔다.

대체로 대외정책 결정과정에서 중심적 역할을 하는 기구나 인물에 대해서는 항상 관심이 집중된다. 중국의 국제적 위상이 높아지고 영향력이 증대되는 상황에서 대외정책 결정과 관련된 행위자와 결정과정에서 중심역할을 하는 기구나 인물에 대한 관심도 예외는 아니다. 중국의 대외정책 결정과정에 있어 이전과 다른 새로운 특징이 특별히 관심대상이 되는 것은 중국의 대외정책이 매우 드라마틱하게 변화되었다는 평가를 받는다는 점, 중국이 사회주의체제를 유지하고 있기에 기타 여타 국가들과 상이한 부분에 대한 관심이 높다는 점, 그리고 중국의 국제적 영향력이 향상되고 있다는 점 등이 이유가 될 것이다.



중국의 대외정책 결정과정에 대한 관심도에 비해서는 기존연구가 많지 않다. 일반적으로 대외정책 결정과정을 암상자(black box)라고 부른다. 이는 대외정책의 결정과정을 들여다본다는 데에 그 본래의 한계가 있기 때문이다. 그런데 중국의 경우 정치체제의 특성상 이 분야의 자료접근이 특별히 용이하지 않아서 구체적으로 어떠한 과정을 통해 정책이 결정되는지를 밝히기는 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 위에서 언급한 바와 같이 중국의 대외정책 결정과정에 대해 단편적인 연구는 진행되어 왔다. 중국의 대외정책 결정구조에 대한 외부의 관심도가 높아지면서 중국의 대외정책결정 기구나 대외정책 결정에 영향을 미치는 요인 등과 관련된 연구들이 점차 늘어나고 있는 추세이다.

중국 대외정책 결정과 관련된 기존연구는 대부분 대외정책을 결정하고 실행하는 당과 정부의 조직 및 인사들을 소개하고 이들의 특징을 분석하거나, 대외정책 결정에 영향을 주는 당과 정부의 조직, 싱크탱크(think tank) 및 기업 등등의 요인을 소개하고 분석하며, 정책 결정과정에서 영도소조(導小組)의 역할을 밝히는 데 초점이 맞춰져 있다(Barnett 1985; Lieberthal and Oksenberg 1988; Zhao 1992, 158-178; Lu 1997; Jakobson and Knox 2010, 1-51; Cabestan 2009, 63-97; 정재호 2000, 121-187; 서진영 2006, 70-98; 김홍규 2008, 60-91; 김태호 2005, 121-136; 邵宗海 2011; 王存剛 2012, 1-18). 일부 연구는 구체적인 사례를 제시하며 대외정책 결정과정과 이 과정에서 최고 지도부의 영향력 등을 분석하고 있다. 제한된 정보에도 불구하고 대외정책 결정과정을 엿볼 수 있는 연구를 진행하였다는 점은 높이 평가할 수 있으나 이 연구들 역시 시기에 제한을 두고 있다는 한계를 벗어나지 못하고 있다.

이 글은 선행연구를 참고하여 대외정책에서 중국 공산당의 역할 변화에 주목한다. 중국 공산당이 이전부터 현재까지 대외정책을 결정하는데 가장 중요한 행위자임을 부인할 수 없다. 그러나 대외정책에 영향을 주는 요인과 행위자들이 증가하고 있는 것도 사실이다. 중국의 국제적 위상이 높아지고 대외교류가 증대하면서 중국이 관여해야 할 대외이슈도 증가하였고 이해당사자도 증가하였다. 이전에는 대외이슈와 관련된 정부의 부처가 외교부로 제한되었다고 한다면 현재는 대외이슈가 다양해짐에 따라 상무부, 국방부, 교육부, 환경관련 부서 등으로 확대되었다. 이처럼 이해관계 당사자가 많아지고 이슈의 전문성이 높아짐에 따라 정책 결정과정에 일정한 절차가 필요한 상황이다.

그렇다면 대외정책 결정과정에서 여전히 독점적인 역할을 하고 있다고 평가 받는 중국 공산당은 이슈의 다양성과 전문성에 대한 고려, 절차의 제도화 문제를 어떻게 처리하고 있는지에 대해 고찰할 필요가 있다. 대외정책 결정에 영향을 주는 새로운 행위자들의 출현은 대외정책에 있어 공산당의 지배적 영향력 또는 영도적 지위의 축소로 이어지고 있는가? 또는 당이 새로운 행위자들을 활용하여 당의 결정에 대한 합법성과 정당성을 강화하고 있는가? 이 같은 문제의식에서 출발하여 이 글은 대외정책 결정과정에서 공산당의 역할을 분석하고자 한다. 비록 다양한 행위체가 등장하고 대외적으로 관련이슈들이 증가하면서 전문성이 필요하게 되었지만 중국 공산당은 정책의 결정과정에서 여전히 지배적인 영향력을 발휘하고, 당의 영향력을 강화하는데 있어 공식·비공식 기구들을 통해 새로운 행위자들에 대한 통제를 강화하고 있다는 것이 이 글의 일차적 판단이다.

이 글은 우선 2장에서 중국 대외정책과 관련이 있는 당의 공식기구와 비공식기구를 고찰하고 그 역할에 대해 분석한다. 공식기구란 중국 공산당 당장(黨章)과 당 중앙의 공식기구표에 명시되어 있는 조직이며, 비공식기구란 당장과 공식기구표에 명시되어 있지는 않지만 실제 정책결정에서 중요한 역할을 수행하고 있다고 알려져 있는 조직을 의미한다. 중국 공산당의 대외정책 관련 공식·비공식 기구에 대한 고찰을 통해 우리는 정책결정의 권한을 가진 제도의 메커니즘을 이해할 수 있을 것이다. 3장에서는 우선 시기별로 대외정책 결정과정에서 역대 최고 지도자와 당 기구의 역할을 분석하고, 대외정책 결정과정에서 나타나는 특징을 고찰한다. 시기별 비교연구는 대외정책 결정과



정의 변화를 보여줄 수 있어 정책의 결정과정에서 가장 핵심적인 역할을 하는 당 중앙이 다양한 행위자와 어떤 관계를 유지해왔는지를 부각시킬 수 있을 것이다. 이러한 분석을 통해 대외정책 결정과정에서 중국 공산당의 역할변화 유무를 판단하고자 한다. 4장은 결론 부분으로 대외정책 결정에서 향후 10년 공산당의 역할과 지위를 전망할 것이다.

## II. 중국의 대외정책 결정과정과 공산당 관련기구 고찰

외교정책 결정 구조는 정치 체제의 차이에 따라 상이하다. 예컨대 민주주의 체제와 권위주의 체제는 외교정책을 결정하는 과정과 구조가 다를 수밖에 없다. 설령 같은 정치체제를 유지하더라도 국가별로 그 결정구조는 상이할 수 있다. 즉 의원 내각제나 대통령제에 따라 차이를 보일 수 있고, 대통령제 체제이더라도 국가마다 행정부와 국회와의 관계, 외교행정 부처들의 종류와 이들 간의 역학 관계, 여론과 이익집단의 영향 등의 차이에 따라 독특한 특징을 나타낼 것이다. 뿐만 아니라 그 국가 최고 책임자의 성향은 외교정책 결정과정에서 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 외교정책 결정 구조에 있어 지배적인 경향이나 패턴을 찾기는 쉽지 않다(유승익 1995, 137).

그럼에도 불구하고 일반적으로 한 국가의 정책은 국가를 대신하는 개개인과 집단, 즉 헌법이나 법체계에 의해 정해진 공직자들에 의해 결정된다. 한 국가의 대외정책은 개인에 의해 결정될 수도 있고 관련 기구와 그 기구에 소속된 집단에 의해 결정될 수도 있다. 중국도 예외 없이 헌법과 법률에 의해 정해진 공직자들이 정책을 결정할 것이다. 다만 이미 언급하였듯이 중국은 사회주의 체제로서 당-국가체제를 유지하고 있어, 정부가 당의 영도를 받기 때문에 국가의 중요한 대내외정책은 당의 최고지도부와 관련 조직이 결정과정에서 핵심적인 역할을 수행한다. 여기에서 관련 조직이란 당의 공식기구와 비공식기구를 모두 포괄하며 이들 기구에 대한 소개는 다음과 같다.

### 1. 중국의 대외정책 결정과정과 당의 공식기구

대외정책과 관련이 있는 당내 공식기구는 중앙위원회와 중앙정치국, 중앙정치국상무위원회 및 중앙서기처, 중공중앙선전부, 중공중앙대외연락부, 중공중앙정책연구실, 중앙외사공작영도소조판공실과 중앙대만공작판공실 등이 있다. 대외정책 결정과정에서 이 기구들의 역할은 동등하지 않으며 시기에 따라서도 그 역할이 상이했다. 이는 중국의 대외정책 결정과정에서 해당 이슈와 관련된 주요 기구와 관련 인사의 역할이 더욱 강조되기도 하였고, 중국의 대외정책 결정체계에서 제도화의 수준이 상이했기 때문일 것이다. 따라서 이 장에서는 당의 관련기구들의 역할과 발전과정을 간략하게 소개하고자 한다.

우선 당중앙위원회와 당중앙정치국 및 중앙정치국상무위원회는 대외정책 결정에서 가장 핵심적인 역할을 하는 당내 공식기구이다. 주지하듯 민주집중제라는 당 내부의 조직 원리를 따르는 중국공산당의 최고 영도기관은 전국대표대회이다. 전국대표대회 폐회기간에는 중앙위원회가, 중앙위원회 폐회기간에는 당중앙정치국 및 중앙정치국상무위원회가 그 역할을 대신한다. 일반적으로 5년마다 한 번씩 개최되는 전국대표대회에서는 정치보고를 통해 대외정책의 윤곽을 결정한다. 보다 구체적인 정책과 사안별 대책은 중앙위원회, 당중앙정치국 및 중앙정치국상무위원회에서 논의되지



만, 최종적인 의사결정권한은 중앙정치국상무위원회가 행사한다고 알려져 있다. 즉 집단지도체제를 유지하고 있는 현재의 정치 환경에서 중국의 대외정책은 최고 지도자 개인이 결정권한을 가지고 있다기보다는 지도부 집단이 결정권한을 가진다고 말할 수 있다. 대외정책의 결정과 관련하여 구체적으로 어떤 과정을 거쳐, 어떤 기준으로, 누구의 발언권과 영향력이 가장 높은지에 대해서는 여전히 명확하게 알 수는 없다.

당중앙정치국은 1개월에 1회 또는 가장 많아도 2주에 1회 정도 만나기 때문에 주요 대외정책 결정을 승인하기에 충분하지 않다. 따라서 현재 7인 체제로 유지되는 중앙정치국 상무위원회가 중국 최고의 의사결정 집단이라 할 수 있다. 중앙정치국상무위원회는 7~10일에 한 번씩 개최되지만 회의에서 논의되는 의제와 토론내용은 공개되지 않고 있다. 중앙정치국 상무위원회 회의에서는 거의 대부분 관련부서에서 검토한 결과를 기초로 작성된 권고안에 대해 최종 승인을 하는 것으로 알려져 있다. 그 과정에서 중앙정치국상무위원은 각각 동등한 발언권을 가지며 주요 정책의 결정은 만장일치의 원칙을 따르는 것이 일반적이다. 다만 당의 최고 지도자인 총서기와 행정기구의 최고 책임자인 국무원 총리가 대외정책 결정과정에서 발언권이 조금 더 큰 듯 하다는 추론만 제기되고 있다(王存剛 2012, 4). 그러나 정치국 상무위원들은 다양한 배경을 가지고 있기 때문에 1980년대부터 정치국상무위원들 간에 지역과 기능차원에서 분업(分工)이 형성되었다(Shambaugh 1996, 197-198).<sup>1</sup>

중앙외사영도소조판공실(이하 외사판공실)은 1998년에 설립되었고 공산당 중앙의 직속기구이며, 당의 비공식기구인 중앙외사공작영도소조(이하 외사영도소조)의 사무기구로(<东方早报> 2013/08/26) 그 전신은 국무원의 외사판공실이다. 주요 업무는 국제정세와 외교업무와 관련 사항의 조사연구, 비공식 기구인 외사영도소조의 회의 개최와 관련된 사항을 처리하고 당과 국무원을 대표하여 외교업무와 관련된 각종 조례와 규정 제정하고 심의하는 것이다. 외사판공실은 외교관과 당의 대외연락부문의 관리(官員)들로 구성되며, 주임은 외교업무에서 총서기를 보좌하는 직급이 가장 높은 조력자라 할 수 있는데, 현재는 양제즈(楊潔篪) 국무원원이다.

중공중앙대외연락부는 중국 공산당 중앙위원회의 대외업무를 관장하는 부서로 1951년에 설립되었다. 이전에는 사회주의 국가의 정당 및 외국 공산당과의 교류를 담당했는데, 현재에는 거의 모든 외국 정당과의 교류업무를 관장하고 있다. 지난 20여 년 동안 미국은 물론 유럽 국가들의 정당과 관계를 구축하는 데에 많은 노력을 기울여 왔으며, 특히 북한과 이란, 미얀마 등의 국가와 관련하여 중국의 정책결정 과정에서 핵심적인 역할을 하고 있다(Jakobson and Knox 2010). 대외연락부장인 왕자루이(王家瑞)는 북핵문제와 관련하여 여러 차례 중국정부의 특사로 북한에 파견되기도 하였고, 2차례 중미 양국 정당의 고위급 대화에도 참여하여 양국의 발전과 상호이해 증진에 대해 토의한 바 있다. 이런 사례를 통해 최근 양자관계와 지역차원의 이슈에서 대외연락부는 다시 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다(<國際先驅導報> 2011/06/21). 뿐만 아니라 역대 대외연락부의 부장은 모두 중앙위원으로 이들의 당내 지위가 비교적 높은 편이어서 대외정책 결정 부문에서 상당한 영향력을 발휘하는 것으로 판단된다.

중공중앙선전부는 1924년 설립되었는데 문화대혁명 기간 폐지되었다가 1977년 복원되었다. 선전부의 임무는 원래 대내 이데올로기 업무를 담당하였고, 대외업무에는 기본적으로 관련하지 않아 대외정책에 있어서는 제한된 영향력을 행사한 것으로 알려져 있다. 선전부는 주로 중국 내 언론을 감독함으로써 외교정책에 대한 일반 대중의 인식을 형성하는 업무를 담당하고 있고, 당 기관지인 <인민일보>와 <신화통신>을 통해 외교정책에 대한 당의 메시지를 조율하는 역할을 담당한다(Jakobson and Knox 2010).



최근에는 선전부가 대외정책 결정과 집행에 참여하는 사례가 발생하고 있어 대외업무와 관련해서 간접적인 역할을 수행하고 있다고 판단된다. 예를 들면 2009년 말 오바마(Barack Hussein Obama) 미 대통령의 첫 방중기간에 백악관은 주중 미국대사관을 통해 중국외교부에 <남방주말>(南方周末)의 취재와 특집보도 비준을 신청하였다. <남방주말>은 중국에서 가장 많은 독자를 보유하고 있는 주간지인 것으로 알려져 있다. 중국외교부는 백악관의 요청에 동의하였는데, 외교부의 이러한 조치에 대해 중공중앙선전부가 이의를 제기하였다. 이후 내부의 논의를 거쳐 선전부도 취재와 보도에 동의를 하였지만 보도될 원고를 사전에 심의 받도록 하는 조치가 취해졌다. 또 최근 중국이 공공외교를 중시하기 시작하면서 선전부의 영향력이 높아지고 있다는 평가이다(王存剛 2012, 6-7).

이외에도 정치국과 정치국상무위원회의 사무기구로서 역할을 수행하는 중앙서기처, 중국공산당의 최고 참모기구인 중앙정책연구실, 중앙대만공작판공실 등이 모두 중앙위원회 직속기구로서 대외정책에 영향력을 행사하는 기구라고 할 수 있다. 중앙서기처의 경우 중국 공산당 정권 수립 초기에는 가장 주요한 대외정책 결정기구였지만 1956년 10월 제8차 중국공산당 전국대표대회 이후 중앙정치국의 일상적인 실무업무를 책임지는 기구가 되고 중앙정치국 상무위원회가 중앙서기처의 역할을 담당하게 되었다(張歷歷 2007, 108). 중앙서기처는 문화대혁명기간에는 폐지되었다가 문화대혁명 이후 재건되었고 그 역할은 주로 대내적 차원의 활동에 집중하도록 조정되었다는 평가와 (Cabestan 2009, 67-68) 덩샤오핑 집권시기 상당한 정치력을 행사하며 정치국과 정치국 상무위원회의 지도하에 대외정책 결정에 중요한 영향력을 행사했다는 평가가 공존한다(Klein 1971, 331-332).

중앙정책연구실의 경우 중요한 당 문건의 초안을 작성하고 당의 중요한 이슈에 대해 연구하여 정책조언을 담당하고 있다. 현재 주임은 왕후닝(王沪寧)인데, 그는 후진타오 전 주석과 시진핑 주석의 해외순방은 물론 외빈접견에도 매번 배석하고 있어 대외이슈와 관련하여 최고 지도자의 결정에 매우 중요한 영향을 줄 수 있는 인사라고 평가받고 있다. 때문에 그가 수장을 맡고 있는 중앙정책연구실 역시 대외정책 결정과정에서 상당한 역할을 할 것으로 사료된다. 중앙대만공작판공실은 중국이 대외적으로 외교업무라고 규정하지는 않지만 대만과 관련된 업무를 관장하고 있고 당의 비공식기구인 중앙대대만공작영도소조의 사무기구로 대만관련 정책 연구와 입안, 국무원과 각 지방의 대만관련 업무의 조직과 지도, 관리 및 협조, 양안교류와 관련된 업무 등 대만과 관련된 사안을 처리하고 있다 (中共中央臺辦、國務院臺辦 2011).

## 2. 중국의 대외정책 결정과정과 당의 비공식기구

이미 언급하였듯이 정책의 최종 승인 절차는 정치국상무위원회에서 이루어지지만 실제 정책의 결정은 상무위원과 여타 주요 당과 정부 간부들로 구성된 영도소조에서 검토되는 것으로 알려져 있다. 영도소조는 중국 공산당이 관련 업무를 협의하기 위해 임시적으로 조직하는 비공식기구이다. 대외정책과 관련 있는 중국 공산당의 대표적인 비공식기구는 외사공작영도소조이다.

외사영도소조는 비록 명시적으로 중국공산당의 공식기구로 소개하고 있지 않는 비공식기구이지만, 그 존재와 역할에 대해서는 이미 널리 알려져 있고 제한적이지만 관련연구도 진행되어 있다(百度 2013; Miller 2008, 9; 邵宗海 2011). 예를 들어 중국의 포털 사이트 바이두(百度)에서도 외사영도소조에 대한 개관과 후진타오 시기의 조원구성에 대해서는 어렵지 않게 검색되고 있다. 중국의 포털 사이트 소개에 의하면 외사영도소조는 중앙정치국에서 외교와 국가안보업무를 영도(领导)하는 의사조정기구(議事協議機構)이며, 국가안전영도소조(中央 國家安全 導小組, 이하 안전영도소조)와 이름이 다른 별개의 기구이지만 기능적으로는 두 기관의 관련 부문이 합쳐져 업무를 수행



(合署办公)하는 기구이다. 안전영도소조는 2000년 9월 당 중앙의 결정에 따라 설립되었는데, 사실상 외사영도소조와 같은 조직으로 중앙외사판공실이 안전영도소조와 외사영도소조의 상설 사무기구 역할을 한다고 소개하고 있다.

[표-1] 역대 중앙외사영도소조 조장과 주요조원

1958~문화대혁명 이전 중앙외사영도소조 조장과 주요조원		
조장	천이(陳毅)	국무원 부총리, 외교부장
부조장	랴오청즈(廖承志)	국무원 외사판공실 부주임
	류닝이(劉寧一)	당 중앙 대외연락부 부부장
	콩위안(孔原)	대외무역부 부부장, 국무원 외사판공실 부주임
조원	장원티엔(張聞天) <sup>2</sup>	외교부 제1 부부장
	왕자샹(王稼祥)	당 중앙 대외연락부장
	예지쑹(葉季壯)	국무원 제5판공실 부주임(1954-1959), 국무원 재정무역판공실 부주임(1959-문화대혁명 초기)

⇒ 문화대혁명 기간: 중앙외사영도소조 폐지

1981~1987년 중앙외사영도소조 조장과 주요조원		
조장	리셴넨(李先念)	국가주석
부조장	자오즈양(趙紫楊)	당 중앙위원회 부주석
	지펑페이(姬鵬飛)	국무원 홍콩·마카오 판공실 주임
조원	완리(萬里)	당 중앙서기처 서기, 국무원 부총리 국무원 경제조정판공실 주임
	천무화(陳慕華)	국무원 부총리
	우쉐첸(吳學謙)	외교부장

1987~1997년 중앙외사영도소조 조장과 주요조원		
조장	양상쿤(楊尙昆: 1987-1992)	국가주석
	리펑(李鵬: 1993-1998)	국무원 총리
부조장	우쉐첸(吳學謙)	정치협상회의 주석, 국무원 부총리
조원	지펑페이(姬鵬飛)	중앙고문위원회 상무위원
	첸치첸(錢其琛)	국무원 부총리, 외교부장

1997~2002년 중앙외사영도소조 조장과 주요조원		
조장	장쩌민	중공중앙 총서기, 국가 주석, 중앙군사위 주석
부조장	주룽지(朱鎔基)	국무원 총리
	첸치첸(錢其琛)	국무원 부총리
조원	탕자쉬안(唐家璇)	외교부장
	류화추(華秋)	당 중앙외사판공실주임





	다이빙궈(戴秉國)	당 중앙대외연락부장
	쉬용궈(許永躍)	국가 안전부장
	츠하오토텐(遲浩田)	국방부장

2002~2012년 중앙외사영도소조 조장과 주요조원 <sup>3)</sup>		
조장	후진타오	중공중앙 총서기, 국가 주석, 중앙군사위 주석(2004년부터)
부조장	시진핑	국가부주석
조원	류원산(劉雲山)	중앙서기처 서기, 당 중앙선전부장
	량광례(梁光烈)	국방부장
	명젠주(孟建柱)	공안부장
	다이빙궈	당 중앙외사판공실 주임
	랴오웨이(廖暉)	정협 부주석, 국무원 홍콩·마카오판공실 주임
	양제츠(楊潔篪)	외교부장
	왕이(王毅)	당 중앙대만공장판공실 주임
	차오종준(喬宗准)	외교부 부부장, 중앙기율위원회 위원
	왕자루이(王家瑞)	당 중앙대외연락부장
	왕첸(王晨)	당 중앙대외선전판공실, 국무원 신문판공실 주임
	징웨이창(耿惠昌)	안전부장
	첸더밍(陳德銘)	상무부장
	리하이펑(李海峰)	국무원 화교업무(僑務)판공실 주임
마샤오토텐(馬曉天)	중국인민해방군 부총참모장	

자료: Miller 2008, 9-10; Cabestan 2009, 77-78; 邵宗海 2011의 연구에서 제시된 정보를 재구성; 바이두(百度) 사이트 참고

외사영도소조는 1958년에 창립되어 여러 차례 조직이 개편(改組)되었는데, 소조의 개편은 중국의 국내정치적 상황 또는 지도부의 교체에 따른 것으로 사료된다. 외사영도소조는 비공개 조직이므로 조장과 조원의 구성 및 그들의 임기와 관련된 구체적인 정보와 자료들을 중국정부가 공식적으로 발표한 적이 없다. 따라서 이 글은 기존연구자들이 인터뷰를 통해 얻은 정보와 중국 포털 사이트에 공개된 자료를 인용하여 [표-1]로 정리하였다. 때문에 소조원의 구성에 있어 중간에 발생된 변화들을 일일이 추적할 수 없어 변화된 상황을 [표-1]에서 완벽하게 반영하지 못했음을 미리 밝힌다.

[표-1]에서 알 수 있듯이 외사영도소조는 1958년 창립되었는데 문화대혁명이 발발하면서 폐지되었다. 기존 연구에 따르면 외사영도소조는 1981년 재설립 되었으며, 1987년과 1997년, 2002년 재조직되었다. 1993년 이후 장쩌민 시기부터 중국공산당 총서기와 중앙군사위 주석 및 국가주석 직을 1명이 겸직하기 시작하였고, 1997년 중앙외사영도소조가 재조직되면서 장쩌민 총서기이자 국가주석이 조장을 맡았고 2002년 후진타오가 총서기가 되면서 중앙외사영도소조 조장 직을 이어 받았다.

외사영도소조 조원구성의 특징을 보면 다음과 같다. 우선 조장과 조원의 구성에 있어 시기별로 변화를 보이고 있는데, 소조원의 구성에 있어 확대되는 경향을 보인다. 가장 최근인 후진타오시기의 외사영도소조 조원구성의 면면을 살펴보면, 조장은 당 총서기이자 국가주석이, 부조장은 부주



석이 담당하고 있고 조원은 당 중앙위원회 직속기구(대만판공실, 중앙선전부, 중앙대외연락부, 외사판공실)의 장과 외교담당 국무위원, 외교업무와 관련 있는 정부의 주요부처(외교부, 국방부, 국가안전부, 상무부) 및 사무기구(홍콩·마카오판공실, 신문판공실, 교민판공실)의 장 및 군부 인사(인민해방군 총참모부 부총참모장) 등으로 구성되어 있다. 이는 당과 정부 및 군의 대외업무 관련 부서의 최고 지도자들이 포함되는 것으로, 역대 가장 광범위한 인사 구성이라 평가할 수 있다.

중앙외사영도소조의 구성원의 면면을 살펴보면, 이처럼 대외업무와 관련된 당, 정부 및 군과 관련된 최고 지도자들을 거의 대부분 포함하고 있다. 이는 외교정책 결정과정에서 당과 정부 간 이견조율과 정치국 또는 정치국상무위원회의 최종결정을 위한 정보를 제공하고 관련 사항을 사전 협의하는 역할이 외사영도소조의 주요 기능이라는 기존연구들의 견해에 상당한 설득력을 부여하고 있다. 외사영도소조의 주요기능이 대외업무와 관련된 이슈에 대해 당·정 간 협의와 조정의 장을 마련하는 것이라고 한다면, 외사영도소조의 역할을 가장 잘 발휘할 수 있을 것으로 판단되는 조원의 구성은 2002년 후진타오가 조장을 맡은 이후의 시기이다. 중국이 대외적으로 관련되는 이슈가 증가하고 다양해져 일정한 전문지식이 필요하고 이슈의 증첩에 대한 이해관계의 조정이 필요한 상황이 많아졌을 것이다. 따라서 정책이 결정되는 과정에서 필요한 협의를 위한 장이 외사영도소조였을 것으로 판단할 수 있다.

이미 언급하였듯이 위에서 소개한 당의 공식·비공식 기구들은 1949년 중국 공산당 집권 이후 계속해서 영향력을 발휘하였지만, 지금까지도 지속적으로 대외정책 결정에 동일한 영향력을 발휘한다고 단정할 수는 없다. 당의 공식기구들이 국내 정치적 상황에 따라 설립과 폐쇄 및 개편의 과정을 거쳤고, 그 과정에서 기구들의 역할도 조정되었을 것이다. 또 정책결정 과정에서 최고 지도자의 권위가 발휘된 정도와, 대외교류의 범위에 따라 위 기구들의 중요도와 역할이 상이하였을 것으로 판단된다. 다만 대외정책 결정과정에서 제도로서 가장 핵심적인 역할을 하는 공식기구는 정치국상무위원회이고 비공식 기구로는 외사영도소조일 것으로 사료되지만, 시기별로 최고 지도자의 특성과 정책 결정과정의 제도화의 수준에 따라 중심적 역할을 했던 공식·비공식 기구는 상이했을 것이다. 따라서 다음 장에서는 시기별로 대외정책의 결정과정에서 나타나는 특징을 고찰하고, 최근에 부각되는 특징과 연계하여 중국 공산당의 역할이 어떻게 조정되어 가는지를 분석한다.

### III. 중국의 대외정책 결정과정과 공산당의 역할

전통적으로 대외정책 분야는 다른 대내 정책분야와는 다르게 공산당 중앙당이 주관하는 고유 영역이었다. 대외관계는 중앙당과 국가가 주도하는 영역이고 일반 국민이나 지방정부가 특별한 관심을 가져야 할 만큼 대외관계가 지방이나 계층적 이해관계와 직결된 것이라고 생각되지 않았다. 그러나 개혁개방이 본격적으로 추진되면서 중국의 대외교류가 증대되고 국제적 위상이 높아짐에 따라 중국의 대외관계에 대한 지방정부와 다양한 집단들의 관심도와 참여도가 급증하게 되면서(서진영 2006, 78-79) 중국의 대외정책 결정에 영향을 주는 행위체들이 다양해지고 있다는 점도 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 대외정책 결정과정에서 중국공산당 최고 지도부 그룹이 지배적인 영향력을 발휘한다는 점은 여전히 중국 대외정책 결정과정에서 가장 두드러진 특징이라고 평가된다(Lu 1997, 150).



많은 연구자들이 관심을 갖고 있지만 정책 결정과정과 관련된 사항은 여전히 불명확하다. 즉 현재 정책의 결정이 구체적으로 어느 단위에서 어떤 규칙과 기준에 따라 최종적으로 이루어지고 있는지는 여전히 명확하지 않다. 그러나 일련의 과정을 거쳐 중국 공산당 정치국 또는 정치국상무위원회에서 정책의 최종 결정과 승인이 이루어지는데, 이러한 정책의 최종 결정과 승인 과정에서는 전체위원의 합의를 선호하는 것으로 알려져 있다. 때문에 정책의 최종 결정을 위한 회의가 개최되기 이전에 문건의 회람을 통해 상당 수준의 의견교환이 이루어지며 구(口)나 영도소조를 대표하는 특정 부문의 책임자는 회의 이전에 현안에 대한 최종적인 의견제시를 요청 받는다. 따라서 이러한 문건회람과 직능책임자의 대안제시를 통한 일정 정도 합의를 이룬 채 공식회의가 이루어진다고 할 수 있다(정재호 2000, 151-152).

대외정책의 결정에서도 예외가 아니다. 이미 언급하였듯이 중국의 의사결정시스템에서 가장 부각되는 부분은 ‘합의’인데, 대외정책 결정과정에서 외사영도소조가 비공식기구임에도 불구하고 많은 연구자들이 주목하는 이유는 외사영도소조의 기능과 역할이 이러한 ‘합의’를 도출하는 것으로 추정되기 때문이다. 그 과정은 대외정책과 관련된 문제에 대해 우선 당 관련부서, 정부 및 군부 등이 관련 부서 간 협력과 조정을 담당하고 있는 외사영도소조와 외사판공실에 정보를 제공하여 토론과 합의의 과정을 거쳐 중앙판공청과 당 정책연구실에 추천하고, 당 중앙정치국과 정치국 상무위원회에 제출하여 형식상의 승인을 받게 되는 것으로 추정할 수 있다. 의사결정과정에서 ‘합의’를 중시하는 중국의 정치시스템은 당과 정부 및 군의 외교관련 인사들이 모두 참여할 수 있는 외사영도소조에서 ‘합의’를 도출하는 것으로 보인다. 다만 대외정책 결정과정에서 핵심적 역할을 수행하는 중국 공산당의 최고 지도부 그룹과 조직의 영향력은 시기별로 차이가 있으며, 보다 자세한 내용은 아래에서 살펴보기로 한다.

## 1. 중국의 대외정책 결정과정과 공산당의 시기별 역할

먼저 마오쩌둥(毛澤東)을 중심으로 한 제1세대 지도부 집권시기와 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 한 제2세대 지도부 집권시기의 대외정책은 최고 지도부그룹 및 당 기구 내에서 ‘합의’에 의해 결정되었다기보다는 최고 지도자 개인의 권위에 의존했다. 특히 마오쩌둥 시기에는 대외정책과 관련된 당의 공식·비공식기구의 역할이 매우 미미하였다고 평가할 수 있다. 이 시기 대외정책 결정에서 최고핵심 역할을 하는 당의 공식기구는 1956년 이전에는 중앙서기처였고 중앙서기처가 중앙정치국 관할 상무기구가 되면서부터는 정치국상무위원회였다.

1958년 6월 중국 공산당 제8차 4중전회에서 재경, 정법, 과학, 문교소조와 함께 수립하기로 결정되어 설립된 외사영도소조 역시 대외정책 결정과정에서 당의 비공식기구로 등장하였지만 ‘합의’를 위한 의사조정역의 역할을 수행했다고 보기 어렵다. 당시 영도소조는 대내외 업무를 5대 영역으로 나누어(分口) 각 영역에서 최고 지도부 그룹의 전문 전담자가 영도하였다. 마오쩌둥은 이 몇몇 영도소조를 당 중앙에 소속시켜 중앙정치국과 중앙서기처에 직접 보고할 것과 ‘당정합일(黨政合一)’의 원칙을 주장하며 모든 결정권을 당 중앙에 둘 것을 강조하였다(邵宗海 2011).

때문에 이 시기에 대외정책 결정과정에서 실질적인 결정권한을 가지는 당의 공식기구는 중앙서기처와 정치국상무위원회(1956년 이후)였다. 그러나 이 시기의 정책결정은 제도적 과정보다 마오쩌둥의 절대적인 권위에 기반하였기 때문에 당의 공식·비공식 기구들의 역할이 매우 제한적일 수밖에 없었다. 특히 이 시기 외사영도소조는 정책 결정과정에서 합의를 이끌어내는 실질적인 역할을 수행하지 못한 것으로 판단된다. 왜냐하면 대외정책 결정과정에서 매우 분명한 중앙집권적



핵심이 존재하였는데 그것은 “마오(毛)-류(劉)-저우(周) 기제”였다. 즉 마오쩌둥은 외교전략 부문에서, 류샤오치(劉少奇)는 사회주의 국가들의 당 간 관계를, 저우언라이(周恩來)는 국가외교의 실행 부문에서 핵심적인 역할을 하였다(富力·門洪華·孫東方 2009). 당시 여타 당의 공식·비공식 기구와 인사들은 정책 결정과정에서 토론에 참여하여 건의하고 정보를 제공하는 정도의 역할을 했다고 할 수 있다. 이는 정책 결정과정이 매우 폐쇄적이었을 뿐만 아니라 정책이 최고 지도자 개인의 권위에 의해 결정되었기 때문일 수도 있고, 기타 지도부 그룹의 외교경력과 경험이 적고 정책결정의 층이 다양하지 않아 필요에 따라 그때그때 대응하는 형식으로 외교정책이 결정되는 경향이 많았기 때문이기도 하다(張歷歷 2007, 126).

물론 대외정책과 관련된 중요한 사안에 대해 형식적으로 중앙서기처나 정치국상무위원회에서 최종결정이 되었던 것은 사실이지만 실제로는 마오쩌둥의 결정을 추인하는 상황이었다고 할 수 있다. 한국전쟁에 대한 참전 결정, 1958년 타이완(臺灣)의 진먼(金門)과 마주(馬祖)에 대한 포격 결정, 중소 관계의 균열 등은 마오쩌둥이 중앙서기처나 정치국 상무위원회와 상의 없이 개인적으로 결정한 대표적인 사례이다. 이 시기에는 중앙서기처 서기 혹은 정치국 상무위원들은 설령 마오쩌둥과 다른 의견이 있다고 하더라도 공개적으로는 그의 결정을 지지할 수밖에 없었다. 예컨대 마오쩌둥은 1958년 제8차 8중전회에서 대약진운동에 대해 반대하는 목소리를 낸 펑더화이(彭德懷)를 제거함으로써 당 지도부의 의견 차이를 잠재워 가는 방식으로 자신의 의지를 관철시켰다(Lu 1997). 문화대혁명이 발발하면서 중앙서기처와 외사영도소조가 폐지되었고, 마오쩌둥 중심의 대외정책 결정구조는 더욱 강화되었다.

제2세대 지도자 덩샤오핑 집권시기에는 대외정책 결정과정에서 덩샤오핑 개인이 지배적인 역할을 했다는 점은 이전 시기와 유사하다. 다만 이전시기에는 대외정책 결정의 권한이 최고지도자 개인과 일부 소수 지도자들에 집중되어 있었던 반면 이 시기에는 소수의 지도자보다는 그들을 포함한 집단지도체제로 전환되었다는 점이 특징으로 강조되고 있다. 다시 말해서 이전 시기에는 마오쩌둥이 중요한 사안을 결정하고 중앙서기처와 정치국상무위원회에서 비준하는 과정을 거쳤다고 한다면, 이 시기에는 큰 틀(broad outline)의 가이드라인은 덩샤오핑이 승인하고 그 가이드라인의 범위 내에서 대부분의 중요한 결정은 자오즈양(趙紫陽)과 후야오방(胡耀邦)을 중심으로 한 지도부 그룹인 정치국 상무위원회에 맡겨 두었다는 점이 큰 차이이다. 1984년 자오즈양의 미국방문 결정을 위한 정치국상무위원회 확대회의의 내용은 구체적인 사안에 대해 지도부 그룹이 토론을 거쳐 결정한다는 주장을 뒷받침해 준다(Lu 1997, 89-90).<sup>4</sup> 그럼에도 불구하고 다른 국내정책과는 다르게 여전히 대외정책은 일반적으로 그 결정방식이 외부에 알려지지 않는 기존의 폐쇄적 특징을 보였지만, 정책 결정과정에서 논의와 토론, 반대의견이 개진될 수 있다는 점은 이전 시기와는 다른 특징이라 할 수 있다.

덩샤오핑 시기에는 대외정책 결정과 직·간접적으로 관련이 있는 당의 공식·비공식기구들이 문화대혁명 발생 이전과 유사하게 복원되었다. 외사영도소조와 중앙서기처의 부활이 대표적인 예이다. 외사영도소조는 1981년에 재건되었는데, 1987년을 기점으로 중앙공작영도소조의 위상이 변화하면서 외사영도소조의 위상도 변화했다. 외사영도소조는 1950년대 설립초기에는 주로 정책을 협의하고 새로운 구상을 제기하며 정책집행 감독 및 인사문제 건의 등의 기능을 수행하였으나, 구체적인 정책을 결정하지는 않았으며 중앙서기처에 예속된 조직이었다. 그런데 1987년 이후 외사영도소조는 중앙서기처와 동등한 지위를 갖게 되었고 중앙정치국과 정치국상무위원회의 직접적인 지도를 받게 되었다(邵宗海 2011). 중앙서기처도 문화대혁명 이후 복구되었지만 외교·안보 업무에서 더 이상 중요한 역할을 하지 않았고, 선전·조직·통일전선·대외연락·기율검사 등 중앙위원회 주요 부처의 활동 및 임무를 조정하는 역할을 맡게 되었다(Cabestan 2009, 67-68).



제13차 당대회에서 ‘당정분리(黨政分開)’의 원칙이 제기되면서 정부에 대한 당의 역할이 변화되었고, 제도적으로도 1987년 당장이 수정된 후 중앙서기처의 위상이 변화됨으로써 영도소조의 역할이 확대되었다는 견해가 있다. 즉 중앙서기처에 직접 보고해야 하는 영도소조는 그 역할이 이전에는 주로 정책의 협의, 새로운 구상 제의 및 인사배치 건의 등에 제한되었다면 이후에는 정책의 협의와 결정에 중점을 두게 되었다는 것이다. 중앙정치국 상무위원 중 1~2명이 각각의 영도소조에 배치되어 조장 및 중요한 역할을 담당하게 되는데, 영도소조에서 논의하는 의제를 조장 1인이 결정하지는 않았다. 다만 영도소조에서 결정된 정책이 정치국과 정치국상무위원회에 제출되었을 때 해당 영도소조의 조장과 조원은 정치국 및 정치국상무위원회 회의에서 이 결정에 대한 변호인이 될 수밖에 없게 되고, 때문에 영도소조에서의 결정은 결국 정치국 및 정치국상무위원회의 승인을 받았던 것으로 판단된다.<sup>5</sup>

1989년부터는 장쩌민을 중심으로 한 제3세대 지도부 그룹이 등장하였으나 1990년대 중·후반기까지 대외정책 결정과 관련된 조직의 기본적 틀은 크게 변화하지 않았다. 대외정책 결정과정에서 이전 시기와는 다르게 개인의 권위에 의존하기보다는 집단지도체제의 특징이 상대적으로 더 부각되기 시작하면서 당의 공식기구인 정치국과 정치국상무위원회가 보다 적극적으로 중심적 역할을 하기 시작하였다. 당의 비공식기구인 외사영도소조 역시 정책의 최종결정을 위한 ‘협의’의 장이라는 역할을 수행했다.

중국의 대외교류가 확대되면서 관련 영역도 확대되어 많은 경우 기타 행위체들의 이해관계가 중첩되고 전문지식이 필요한 상황이 잦아졌다. 예를 들면 외교업무를 담당하는 외교부마저도 역할의 일정 부분을 기타부서에 양도하는 등 타협해야 했고, 외교부의 역할이 절대적이지 않은 상황도 발생하기 시작했다(張驥·趙姍姍 2011, 156). 국무원의 기타 부서도 각각 국제협력 사(司)와 처(處)를 설립하여 각각의 영역에서 매우 주요한 역할을 수행하였으며, 이러한 역할은 점점 더 강화되는 추세를 보였다(張淸敏 2006, 48). 뿐만 아니라 전통적으로 외교정책 결정과정의 체계화와 전문화를 위한 학술기관 및 싱크탱크(think tank)의 기능을 신뢰하지 않았고 필요성도 느끼지 못했던 중국 지도부가 중국이 관련되는 대외이슈가 확대되고 세분화됨에 따라 보다 전문적인 지식의 필요성을 인식하게 되었다. 이는 결국 연구기관을 신설하는 조치로 이어졌다. 이러한 상황은 중국의 대외정책 결정과정에 영향을 미치는 행위자가 다양해졌다는 평가와도 맥을 같이 한다.<sup>6</sup> 결국 당은 대외정책과 관련된 다양한 행위자의 견해를 청취할 필요성도 생겼고, 다양한 행위자들에게 당의 방침을 설득시킬 필요성도 제기되었다.

제도적 차원에서 1990년대 후반에는 당 관련기구의 재편성에도 이러한 상황이 반영되었다. 1998년 3월 <국무원의 기구설치에 대한 통지>(〈國發〉 1998)를 통해 “국무원의 외사판공실은 중앙외사공작영도소조판공실의 명의를 보존(保留)하여 중앙외사공작영도소조의 구체적인 업무를 담당한다”고 발표하였고, 그 해 8월 당 중앙과 국무원은 국무원의 외사판공실을 폐지하고 중앙외사판공실을 설립하기로 결정하였다. 이렇게 설립된 외사판공실은 당 중앙위원회 직속기구로서 외사영도소조의 사무기구가 되었다. 외사판공실의 임무는 ① 국제정세와 외교정책 실행에 있어 중대한 문제 및 외사관리 업무에 대해 조사연구하고, 건의, ② 중앙외사공작영도소조 전체회의와 업무회의를 개최, ③ 당 중앙을 대신하여 외사업무 중 일부 전국적 차원의 규정 초안작성과 수정, 당 중앙 및 국가기관의 각 부문과 각 성, 자치구, 직할시가 제정한 중요한 외사규정을 심의·결정(審核), ④ 당 중앙 및 국가기관의 각 부문, 각 성, 자치구, 직할시가 중앙외사공작영도소조와 국무원에 보고한 중요한 유관 외사문제를 문의(請示)하고 보고(報告)처리, ⑤ 중앙외사공작영도소조와 국무원이 처리하도록 맡긴 기타 사항을 처리하는 것이다.<sup>7</sup>



국무원 산하의 외사판공실을 폐지하고 당 중앙위원회 직속기구로 외사판공실을 설립한 것은 당의 비공식기구인 외사영도소조의 역할이 필요했기 때문이라는 추론이 가능하다. 다시 말해서 대외정책 관련 행위체들 간 이해관계가 중첩되고 정책결정에 있어 전문성이 요구됨에 따라 정책 결정과정에서 협의와 조정의 장이 되는 외사영도소조의 역할이 중요하게 되었고, 때문에 사무기구인 외사판공실을 당 산하에 두는 것이 편의성이 높다고 판단했을 것이다. 외사판공실의 소속을 국무원에서 당중앙위원회 직속기구로 변경시키며 외사영도소조의 사무기구로 전환시킨 점은 비슷한 시기 외사영도소조 구성원의 변경과 함께 고찰할 필요가 있다.

외사영도소조 구성원에 대해서는 이론(異論)의 여지가 있지만, 이 글은 기존연구에서 밝힌 내용을 참조하여 분석하려고 한다. [표-1]에서 보듯이 1997년 외사영도소조의 조원과 구성원의 면면은 대외정책과 관련한 결정을 위한 ‘협의와 조정’의 필요성에 따른 것으로 추론할 수 있다. 국가주석이 조장을 맡았던 이전시기와는 다르게 당 총서기이자 국가주석이 조장을 맡기 시작했다는 점도 의미가 있다. 대외정책을 당의 공식기구인 정치국상무위원회에서 결정한다면 결정권한을 지닌 당의 최고 지도자인 총서기가 조장을 맡는 것과 국가주석이 맡는 것은 상당한 차이가 있다. 부조장으로 총리와 부총리, 조원으로는 외교부장과 기타 국가 유력인사로 구성되었던 이전 시기와는 다르게, 부조장으로는 국무원 총리와 외교담당 부총리, 조원으로는 당과 국무원의 외교관련 부처장으로 외사영도소조를 구성했다는 점도 외사영도소조가 대외정책 결정과정에서 ‘당·정 간 협의와 조정’의 기능을 수행하는 당의 비공식 기구임을 의미한다고 할 수 있다.

이미 언급하였듯이 중국 공산당 산하의 제반 영도소조는 당이 대외적으로 공개하는 공식조직은 아니다. 영도소조는 대외적으로 드러내지 않으며 당과 정부의 주요 관료들을 그 구성원으로 하는 당의 비공식기구이다. 정치국 상무위원회에서 어떤 중요한 정책을 결정하기 이전에 그 정책의 세목에 대한 평가와 분석이 필요하고, 당과 정부의 고위 지도자들 간 회합을 통해 해당 정책에 대한 협의를 이끌어내는 과정이 필요하며, 이후 정책을 실행하는 과정에서 합의와 조정이 필요한데, 영도소조가 이 과정에서 교량역할을 수행한다(김태호 2005, 124; Miller 2008, 1-21). 대외정책 결정에서도 예외가 아닐 것이고, 외사영도소조가 그 역할을 수행한 것으로 사료된다.

따라서 영도소조의 역할은 명분상 해당 사안에 대한 당과 정부 간 의견의 사전조율을 통한 합의 도출이지만 실제로는 중요한 정책이 결정되는 장을 마련하는 것이라고 할 수 있겠다. 중국공산당은 집단지도체제를 통한 민주집중제라는 원칙을 강조하며, 정책결정의 과정에서 서로 다른 견해를 개진할 수 있지만 일단 결정이 된 사안에 대해서는 일반적으로 이견을 제시하지 않는다고 전해진다. 이는 정책의 결정이 정치적 책임을 수반하기 때문에 집단지도체제 시스템에서 합의된 정책을 반대하는 경우 이후 정치적 책임에 대해 고려하지 않을 수 없기 때문일 것이다. 결국 정치국 상무위원 1~2인이 영도소조에 배치되고 최고지도부의 전문가 집단 그리고 관련업무 분야에서 최고 수장들이 모인 외사영도소조에서 토의를 거쳐 합의된 사항을 정치국과 정치국상무위원회 위원들이 반대하거나 거부하기는 어렵다는 게 현실일 것이다. 외사영도소조의 토론을 거친 정책조언과 결의는 이미 정부부처를 교차하는 관할권 또는 이해관계를 포함(involve)하고 있기 때문이다(Lu 1997, 107-108).

후진타오 시기의 대외정책 결정과정은 장쩌민 시기와 유사하다고 평가된다. 전체적으로 후진타오는 정책결정기관과 1990년대 말에 장쩌민에 의해 이미 강화되었던 지휘체계를 인계 받았다고 알려졌다. 덩샤오핑의 퇴임과 함께 이미 개인의 권위에 의해 대외정책이 결정되는 시기는 지났고 지도부 그룹에 의해 정책이 결정되는 것은 명확하다. 그러나 대외정책의 결정과정에서 실제로 만들어지고 승인되는 정책에서 누가 중심적 역할을 하는지에 대해서는 여전히 명확하지 않다. 그러나 이 시기 최고지도자로서 후진타오 역시 대외정책 결정과정에서 핵심적 역할을 수행했음을 부인할 수 없다.



민감한 사안에 대해 이견이 제기되었을 때나 최종 책임을 져야 하는 상황에서는 중국의 최고 지도자로서 정책 결정과정에서 가장 핵심적인 역할을 수행한다는 것이다. 일반적으로 정책 결정과정에서 정치국상무위원회가 해당부서의 검토결과를 기초로 작성된 권고안에 대해 최종 승인하는 것으로 되어 있지만, 2006년 외국 원전 도입과 관련하여 최종선택은 후진타오 주석이 정치적 상황을 고려하여 결정하였던 점과 2006년 북한이 핵실험을 한 이후 중국의 공식입장을 결정하는 과정에서 후진타오 주석이 문안에 대해 직접 수정하였다는 점은 좋은 예이다(Jakobson and Knox 2010).

중국 최고 지도자로서 이와 같은 핵심적인 역할을 수행했지만 후진타오 주석은 여전히 대외정책과 관련된 문제를 토론하고 결정짓기 위해 영도소조를 의지한 것으로 알려져 있다. 물론 영도소조에서 논의된 사항이 최종결정은 아니며, 반드시 형식적으로라도 정치국상무위원회가 추인해야 했다(Hamrin 1994, 101). 이 시기 대외적으로 이해관계가 더욱 복잡해져 당과 정부 및 정부 부처 간 의견조율의 필요성이 더 증대되었다(Cabestan 2009, 64-66). 예를 들어 외교부와 국방부 간 사전 의견조율이 되지 않아 문제가 된 사례들이 있다. 2007년 1월 중국이 실시한 요격미사일 실험(anti-satellite)은 외교부에 예고 없이 제2포병대에 의해 이루어졌는데, 이 실험은 후진타오의 인가가 있었을 것이라고 추측되었지만, 외사영도소조와 정치국상무위원회에서 어떠한 논의도 없었던 것으로 알려졌다. 또 2006년 9월 레바논에 파견된 평화유지군의 규모와 관련해서도 외교부와 인민해방군 간에 이견이 있었던 것으로 전해졌다. 이외에도 외교부문과 상무부문 간, 상무부문과 군부문 간의 이해관계가 대립되는 상황이 발생하기도 했다고 한다(Cabestan 2009, 88).

대외정책 결정과정에서 당의 공식기구인 정치국과 정치국상무위원회는 정책결정의 최종 승인자로서 당과 정부 간, 정부 부처 간, 기타 행위자와의 이해관계를 조정해야 할 필요성이 대두되었고, 후진타오 시기 이러한 역할을 당의 비공식기구인 외사영도소조가 맡은 것으로 판단된다. [표-1]의 2002~2012년 외사영도소조의 조원은 이런 점을 반영한 구성으로 보인다. 시기별로 그 영향력의 정도가 상이했음은 부인할 수 없지만 1980-90년대, 2000년대 초반까지 대외정책 결정과정에서 군부의 영향력에 대해 학계는 대체적으로 제한적인 영향력을 발휘한다고 평가했다(Boardman 1979, 128-129; Barnett 1985, 97-103; Hamrin 1994, 83; 王逸舟 2003, 70).

최근에는 중국의 국제적 위상이 제고되면서 중국의 국가이익도 확대되는 추세여서 대외정책 결정에 있어 군부의 영향력이 점차 증대될 수 있다는 전망도 제기되고 있다(Swaine 2011a; 2011b; 王存剛 2012, 1-18). 중국의 대외정책이 독선적인 모습을 보이고 있는데, 이는 중국 국내 행위체의 이해관계가 상충되는 상황이 표출되었다는 평가도 받았다(Swain 2010, 1-19; Johnston 2013, 7-48). 17차 당대회 이후 외사영도소조에 국방부장 량광례(梁光烈)와 정보를 담당하는 인민해방군 부총참모장 마샤오펑(馬曉天)이 합류한 부분은 정부 부처 간 이해관계 조정의 필요성과 정부에 대한 당의 장악력 제고의 필요성이 반영되었다고 사료된다. 따라서 다음 절에서는 최근 중국의 대외정책 결정과정에서 나타나는 특징을 살펴보고, 정책의 결정과정에서 지배적인 역할을 하는 공산당은 이에 대해 어떻게 대응하는지 살펴보기로 한다.

## 2. 중국의 대외정책 결정과정의 특징과 공산당의 역할

살펴보았듯이 짧게는 후진타오, 장쩌민 집권시기부터, 길게는 개혁개방정책을 실시하기 시작한 덩샤오핑 집권시기부터 대외정책 결정과정에서 새로운 변화가 발생하였다. 그럼에도 불구하고 중국 공산당은 일당독재를 유지하기 위해서는 이러한 변화를 한편으로는 수용하면서도, 다른 한 편으로는 당의 방침을 대외정책 결정에 수용시키기도 해야 한다. 대외정책 결정과정에 발생한 새로운 변



화를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대외정책 결정과정에 연루되는 행위체가 다양해짐에 따라 당은 행위체 간 이해관계를 조정해야 하는 상황이 발생하였다. 우선 정부부처에서도 대외이슈가 정치·경제의 영역을 넘어 에너지, 과학기술, 문화, 교육, 농업, 환경 등으로 다양해졌고 대외정책도 더 이상 외교부나 상무부, 국방부 등 전통적인 대외업무 부처만의 일은 아니다. 현재 중국 국무원 직속 27개 부처 및 위원회가 대외이슈를 처리하는 국제사(國際司)를 두고 있다는 통계도 이를 증명하고 있다(宮力·門洪華·孫東方 2009). 위에서도 언급하였듯이 부처 간 이견이 대외행태로 나타난 사례들이 공개되고 있으며, 때문에 대외정책을 결정하는 과정에서 당은 이들의 이해관계를 조정해야 하는 상황이 발생할 것이다.

정부부처가 대외정책 결정과정에 직접적으로 영향을 주는 행위자라고 한다면 기업, 연구기관 및 학계, 지방정부와 언론매체 및 네티즌 등 간접적으로 영향을 미치는 행위자도 증가하게 되었다.<sup>8</sup>

둘째, 대외정책 결정 과정에서 전문성에 대한 요구가 현저하게 높아지고 있다. 중국이 대외교류가 많지 않았던 시기에는 최고 지도자 개인의 전략적 사고와 판단에 기초하여 대외정책이 결정되었지만, 중국의 대외교류에서 관련된 이슈가 증대되고 세분화되는 추세에 따라 정책 결정과정에서 분야별 전문성에 대한 요구가 늘어났다. 그러나 대외정책을 결정하는 중국의 지도부그룹과 정책 형성과정에 개입되는 관료들이 필요한 전문성을 갖추고 있지 않을 수 있다. 따라서 중국의 지도부그룹은 학자와 관련분야의 대표적 지식인 및 전문가들에게 정기적·비정기적으로 자문을 구하거나 집단학습(集體學習)의 형식을 통해 관련 정보와 지식을 학습하고 있다(<新華網> 2005/11/29; 2007/11/29; 2012/11/15).

셋째, 대외정책 결정과정과 기구의 제도화를 도모하고 있다. 공개되는 정보로는 중국의 대외정책이 어느 조직에서 어떤 과정을 거쳐 결정되는지 단언하기 어렵다. 다만 앞서 고찰한 시기별 대외정책 결정과정을 통해 당의 공식·비공식 기구의 역할이 점차 증대하고 있고 집단지도체제라는 특징이 정책결정 과정에서 제도화되고 있다고 사료된다. 중국의 한 관련 연구는 외사영도소조의 역할확대와 외사판공실의 당 중앙 직속기구로 편제시킨 부분을 예로 들어 중국의 대외정책 결정과정의 제도화를 설명하였다(宮力·門洪華·孫東方 2009). 지난 11월 공산당 제18기 3중전회 공보를 통해 대내외 안보사안을 신속하고 효율적으로 대처하기 위해 국가안전위원회(國家安全委員會)를 설립하기로 한 조치 역시 제도화 과정의 일환이라고 판단된다. 국가안전위원회의 위상에 대해서는 아직 명확하지는 않지만 대외안보사안을 다룰 것이고, 안보문제를 통일적이고 종합적으로 처리하는 사령탑 역할을 수행하려는 목적이라면 정책 결정과정의 제도화 추세를 강화시킬 것이다.

정책결정과정에서 다양한 새로운 행위체가 등장하고, 보다 전문적인 지식을 요구 받으며, 제도화가 강화되는 추세가 중국 공산당에게는 새로운 도전일 수 있다. “중화민족의 위대한 부흥”이라는 “중국의 꿈(中國夢)” 실현을 통해 공산당 일당집권의 정당성을 확보하고 일당통치의 장기화를 도모하려면 짧게는 10년, 길게는 30여 년은 더 지속적인 발전이 필요하다. 이를 위해서는 당이 추구하는 방향으로 정책이 결정되어야 하지만, 다양한 행위체의 등장으로 그들 간의 이해관계가 중첩되고 충돌되는 상황이 발생하고 이러한 상황이 대외적으로 표출되는 상황으로 이어질 수 있다. 따라서 중국 공산당은 비공식기구이지만 행위체의 이해관계를 조정하고 협의하는 장으로서 외사영도소조를 활용하고 있는 것으로 추론할 수 있다.

2002년부터 2012년까지 외사영도소조의 조원구성을 이전시기와 비교하여 살펴보면, 외사영도소조의 역할은 다양한 행위자의 이해관계를 협의하고 조정하는 기구의 역할을 수행하기 위한 것으로 판단된다. 외사영도소조의 조원구성은 이전과 비교하여 선전부 부장,公安부 부장, 국무원 홍콩·마카오판공실 주임, 당 대만공작판공실 주임, 외교부 부부장, 국무원 신문판공실 주임, 상무부 부





장, 화교업무판공실 주임, 인민해방군 부총참모장이 추가되었다. 이는 중국이 당면하여 결정해야 하는 사안들이 다양해지고 복잡해짐에 따라서 정책결정을 위한 토론과정에서 관련부서의 이해관계를 충분히 반영시키는 동시에 당의 방침을 각 부처에 전달하는 효과적인 장을 마련하는 조치라고 평가할 수 있다. 즉 대외정책을 논의하고 결정하는 과정에서 다양한 행위체들의 이해관계를 조율하는 장이 마련되었다고 할 수도 있고, 당의 지배적 영향력이나 영도적 지위를 확고히 하기 위한 일환으로서 정부와 군 및 기타 행위자들을 활용하고 있다는 해석도 가능하겠다.

예를 들어 선전부 부장 및 국무원 신문판공실 주임의 중앙외사영도소조 합류는 중국의 대외교류가 확대되면서 관련이슈의 중국 내 보도도 더불어 증가할 수밖에 없는 실정을 반영하고, 이에 따라 논의되어야 하고 결정해야 할 정책들도 증가하고 있기 때문일 것이라는 추론이 가능하다. 게다가 외사영도소조는 당이 관련사항 보도에 대한 가이드라인을 제시하는 장의 역할도 할 것으로 판단된다. 또 중국이 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입함에 따라 관련이슈가 증가했을 것이고, 결국 외교부에서 단독으로 처리할 수 있는 범위를 넘어서는 이슈와 전문적 지식이 필요한 이슈들도 증가되었기 때문에 상무부장이 중앙외사영도소조에 합류했을 것이다. 인민해방군 부총참모장의 중앙외사영도소조의 합류는 해양대국화 정책을 위해 보다 실무적인 차원의 전문지식이 필요함을 반영했을 것으로 판단된다.

대외정책 결정과정에서 관련이슈에 대한 전문적 지식과 정보 습득에 대한 필요성이 늘어나기 때문에, 지도부 그룹에서 여러 방식으로 정기적·비정기적 학습이 이루어지는 것으로 알려져 있다. 예를 들면 정치국원들의 집단학습과 전문가 자문 등이 있다. 정책 결정과정에서 전문가들의 참여가 부각되었던 것은 장쩌민 시기 외사영도소조가 관련 전문가들의 자문을 받기 시작하였고, 전임 대사 25명을 조직하여 대외정책에 대해 자문하도록 한 것이 알려지면서부터이다(Fewsmith and Rosen 2001, 153-154). 이외에도 2004년 외교부의 재정지원 하에 특별연구그룹으로 외교정책자문위원회(Foreign Policy Advisory Council: FPAC)가 설립되어 외교 분야의 간부들에게 정책조언을 하고 외부세계에 중국의 메시지를 전달하는 역할을 하였다.<sup>9</sup>

1990년대 이래 중국의 전문가 그룹의 정책결정 과정에 대한 관여는 앞에서 살펴본 것처럼 대대적으로 증가하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 대외정책 자문시스템의 제도화는 여타 서구 선진국들과 비교하면 여전히 상대적 낙후성을 벗어나고 있지 못한 상황이다(孫哲 2004, 4). 중국의 발전이 지속되고 국제적 위상이 제고되면서 중국의 국가이익이 확대되면 될수록 대외정책 결정에서 전문가의 역할은 보다 증대될 것으로 기대된다.

정치국원들의 집단학습은 2002년 후진타오 총서기 취임 이후 12월부터 시작하여 2013년 10월 까지 총 87회 진행되었다(<新華網> 2005/11/29; 2007/11/29; 2012/11/15). 집단학습에서 진행되는 강연이 모두 대외이슈와 관련되는 것은 아니며, 대략 1/3 정도가 특정 주제와 관련된 국제적 사례와 중국에 대한 영향을 다루고 있다. 집단학습은 당과 정부, 군 기관 또는 대학 및 연구기관으로부터 2명 이상의 전문가를 초빙하여 강연을 듣고 토론을 진행하는 형식이다.

집단학습은 대외정책을 결정하는 지도부그룹에게 관련 전문지식을 제공하기도 하지만, 당과 국가의 전략을 설명하는 장으로 이용되고 있다고 판단된다. 중국의 한 매체는 집단학습을 통해 정책결정 그룹이 필요한 지식과 정보를 획득하여 정책을 결정하는 데 상당한 영향을 발휘할 수 있다고 보도하였다. 예를 들면 2005년 6월 27일 “국제에너지자원 현황과 우리나라 에너지자원 전략”을 제목으로 한 집단학습이 진행되었는데, 이 집단학습이 3일 이후 후진타오 전 주석이 러시아를 방문하여 “석유외교”를 진행하는 데 유익한 정보를 제공하였다는 것이다(<求是> 2007/03/01) 반면 집단학습의 장을 통해 전문가로부터 관련정보를 얻지만 토론과정에서 지도부의 견해를 피력하여



전문가들에게 당과 국가의 방침을 설명하는 방식으로 당의 정책방향을 강화해나가는 측면도 있는 것으로 보인다. 18차 당대회 이후 진행된 집단학습에 대한 정보와 내용은 모두 공개되고 있는데, 보도된 내용을 보면 토론과정에서 매번 시진핑 주석이 발언을 한 것으로 되어 있다(<新華網> 2012/11/15).

#### IV. 결론

지금까지 중국의 대외정책 결정과정에서 중요한 역할을 하는 공산당의 공식·비공식기구를 고찰하고, 이 기구들의 시기별 역할과 대외정책에 영향을 주는 새로운 행위자와의 관계를 살펴보았다. 이를 통해 중국의 대외정책 결정에 있어 다음 몇 가지 연속성을 찾을 수 있었다. 우선 대외정책 결정과정에서 그 권한이 고도로 중앙집권화 되어있다는 점이다. 개인이든 지도부 그룹이든 당의 최고 지도자와 당의 정치조직이 독점하는 경향을 보이고 있다. 마오쩌둥과 덩샤오핑 이후 집단지도체제 시스템이 구축되어 가고 있지만 여전히 정치국, 정치국상무위원회 및 외사영도소조 등과 같은 당의 공식·비공식 기구에 집중되어 있다고 할 수 있다. 둘째, 외교안보정책 결정과정이 여전히 매우 불투명하다는 점이다. 정책이 실제로 만들어지고 승인되는 과정에서 당의 기구가 관여하고 있다고 알려져 있으나 중심적 역할을 하는 기구를 명확히 파악하기 어렵다. 이는 대외정책 결정과정에서 당의 공식기구와 비공식 기구의 역할에 대해 명확한 구분이 어렵기 때문일 것으로 판단된다.

마지막으로, 최고 지도자는 제한적이지만 여전히 가장 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 중국에서 정책을 결정하는 데에 ‘합의’의 원칙은 전제조건이다. 다만 ‘합의’가 어려운 상황이거나 당과 정부 간, 정부의 부처 간 이해관계의 조정과 협의가 필요한 상황에서는 최소한 논쟁의 방향을 정하거나 최종 책임 부분에서 최고 지도자는 핵심적인 역할을 하고 있는 것으로 판단된다.

이처럼 대외정책 결정과정에서 중국 공산당 역할의 연속성은 확인되지만, 반면 정책 결정과정에서 연루되는 행위자가 다양해지고 관련이슈에 대한 전문성이 필요하며 제도화의 추세로 변화되고 있다는 점도 부인할 수 없다. 때문에 시간이 지날수록 중국은 대외정책을 결정하는 데에 이전과는 다르게 전문성과 관련부처 간의 의견조율이 필요하게 되었다. 당내 비전문가 소수집단이 대외이슈들을 모두 관여하며 정책을 조율하고 결정하기는 사실상 어려운 상황이다. 때로는 관련분야의 전문가들의 조언이 필요하고, 때로는 관련부서의 이해관계를 조율해야 할 필요도 있다. 정책 결정과정에서 협의와 조정의 단계를 거치는 것은 제도화되고 있다는 의미일 것이다.

중국 공산당은 당-국가체제를 유지하며 당이 정책을 결정하는 메커니즘을 유지하고자 할 것이다. 따라서 짧게는 시진핑 집권 10년 동안, 길게는 더 오랜 기간 동안 중국 공산당은 대외정책의 큰 그림을 그려나가며 정책 결정과정에서 나타나는 변화된 특성을 잘 통제하고자 할 것이다. 다만 중국이 관련되는 대외이슈가 상대적으로 단순하고 개인의 권위에 의해 결정되는 이전 시기와는 다르게 일방적으로 당의 방침을 강요하거나 전달하는 방식은 실현 가능성이 매우 낮다. 따라서 위에서 살펴본 것처럼 중국 공산당은 다양한 형식으로 관련 행위체의 이해관계를 조정하고 협의하는 장을 이용하여 공산당의 결정에 대한 합법성과 정당성을 강화하는 두 가지 목적을 동시에 달성하고자 할 것이다.

대외정책에 영향을 주는 행위체가 다양해졌다는 것은 당의 지배적인 영향력 또는 영도적 지위가 일정 정도 축소되었다고 해석할 수 있겠지만, 당분간은 오히려 이들 행위체들과 다양한 장을



통해 당의 영향력을 강화시킬 수도 있을 것으로 판단된다. 살펴보았듯이 외사영도소조, 중앙정치국의 집단학습 및 전문가 집단의 정책조언 등은 중국 공산당이 대외정책 결정 과정에서 당의 영향력을 강화하여 합법성과 정당성을 획득하는데 매우 적절한 경로이다. ■



## 주(註)

- <sup>1</sup> 예컨대 미국, 러시아 및 유럽에 대한 정책은 리펑( 鵬)총리가 관장하였고, 장쩌민(江澤民)주석은 대만사무영도소조의 조장을 맡아 대만정책을 관장하는 동시에 외교와 국방정책에 많은 관여를 하였으며 아시아와 아프리카 및 라틴아메리카 등 개발도상국 외교에 대한 정책은 차오스(喬石) 전 인대 상무위원장이, 대외무역과 금융정책은 주룽지(朱鎔基)부총리가 관장하였다는 사실을 소개하고 있는 연구를 통해 상무위원 간의 기능적 분업이 이루어졌었다는 점을 알 수 있다.
- <sup>2</sup> 장윌티엔은 1959년 핑더화이(彭德懷)를 지지했다는 이유로 비판을 받아 1959년 외교업무를 그만 두었다(Miller 2008, 9; 邵宗海 2011). <http://www.21ccom.net/plus/view.php?aid=34826>(검색일: 2011. 09. 05).
- <sup>3</sup> 2002~2012년까지의 중앙외사영도소조의 조원은 2008년에 재구성되었을 것이라고 판단되며, 2002~2007년까지는 국가부주석 쟡칭홍(曾慶紅)과 국무위원 탕자취안(唐家璇), 외교부장 리자오싱(李肇星)이 부조장과 조원으로 포함되어 있었을 것이고, 양광례와 마샤오텐은 2008년 이후 합류되었을 것이다(Miller 2008, 9-10; Cabestan 2009, 77-78; 邵宗海 2011).
- <sup>4</sup> 예젠잉(葉劍英), 리센넨(李先念), 천윈(陳雲) 등이 덩샤오핑, 자오즈양, 후야오방과 함께 당시 정 치국 상무위원이었으나 덩샤오핑, 자오즈양과 후야오방을 제외하고는 건강상의 이유와 전문가가 아니라는 이유로 외교업무에는 깊이 관여하지 않았다(Lu 1997, 89-90).
- <sup>5</sup> 밀러(Miller)는 정치국 상무위원의 1~2인을 영도소조에 배치하여 정책의 영역에서 전담하게 하는 것은 중요한 정책결정에 대한 영도소조의 역할과 집단지도원칙을 강화하려는 의도였을 것이라고 주장한다(Miller 2008, 6).
- <sup>6</sup> 예를 들어 중국기후변화정책 제정에 있어 국가발전개혁위원회와 환경보호부, 국토자원부, 과학기술부는 각각의 입장을 견지하였는데, 결국 국가발전개혁위원회가 가장 영향력을 발휘하여 2007년 발리회의, 2009년 코펜하겐회의, 2010년 칸쿤회의, 2011년 더반회의에 국가발전개혁위원회 부주임 제진화(解振華)가 수석대표로 파견되었다. 반면 류진민(劉振民) 외교부장 보(助理)는 더반회의 중국대표단의 일원인 제1부단장으로 파견되었는데, 이는 외교부의 역할이 축소되고 있는 사례라 할 수 있다. 최근 문화외교를 중시하면서 문화외교를 담당하는 문화부와 교육부도 대외 정책 결정과정에서 그 위상이 상당히 높아지고 있음을 알 수 있다(王存剛 2012, 8; 1中國文化部 웹사이트, “全國政協常委趙少華: 發揮文化外交獨特功能, 鼓勵民間社會力量參與對外文化交流,” [http://www.ccnt.gov.cn/xxfb/xwzx/whxw/200903/t20090312\\_61925.html](http://www.ccnt.gov.cn/xxfb/xwzx/whxw/200903/t20090312_61925.html)(검색일: 2012. 07. 03)). 대외정책 결정과정에서 안전부의 영향력이 증가하고 있음을 주장하는 견해는 매티스(Mattis 2011)를 참조.

7

[http://baike.baidu.com/link?url=sKxsYg23Oyc21l\\_f7vUZa3T62Zv97bKxefm\\_BVmFVl0kC\\_E0M8sLIHf9PeiwZjPEBj5zBbaduxNy0GPaLha1VK](http://baike.baidu.com/link?url=sKxsYg23Oyc21l_f7vUZa3T62Zv97bKxefm_BVmFVl0kC_E0M8sLIHf9PeiwZjPEBj5zBbaduxNy0GPaLha1VK)(검색일: 2014. 01. 07).

<sup>8</sup> 구체적인 사례에 대한 내용은 Jakobson and Knox 2010 참조.

<sup>9</sup> 외교정책자문위원회는 2004년 FPAC 설립초기에 퇴직외교관들로 구성되었지만, 2008년 양제츠(楊潔篪) 외교부장이 6명의 주요 연구기관장을 추가함으로써 확대되었고, 2010년 초에는 추이리루(崔 如), 친야칭(秦亞青), 왕지스(王輯思), 우젠민(吳建民), 양제몐(楊潔勉), 장위옌(張宇燕)과 전직 대사 12명이 비공식 운영위원회 핵심구성원이 되어 장기적인 외교정책에 대해 조언을 하였다(Jakobson and Knox 2010).



## 참고문헌

- 김태호. 2005. “정책 형성에서의 영도소조의 역할” 《21세기 중국의 리더십: 중국정치의 메커니즘》. 데이비드 핑클스틴 편. 이동철 역. 서울: 문화발전소.
- 김홍규. 2008. “중국 외교정책 결정과정: 대 한반도 정책 결정과정에 대한 이해를 위한 초보적 분석” <신아세아> 15, 3: 60-91.
- 서진영. 2006. 《21세기 중국외교정책: 부강한 중국과 한반도》. 서울: 폴리테리아.
- 유승익. 1995. 《한국 외교정책의 분석틀》. 이범준, 김의곤 편. 서울: 법문사.
- 정재호. 2000. “중국의 정책과정 연구.” 《중국정치연구론》. 서울: 나남출판.
- Barnett, Doak A. 1985. *The Making of Foreign Policy in China*. Colorado: Westview Press.
- Boardman, Robert. 1979. “‘Ideology’ Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making.” In *Foreign Policy Making in Communist Countries: A Comparative Approach*, ed. Hannes Adomeit and Robert Boardman, 112-149. Franborough, U.K.: Saxon House.
- Cabestan, Jean-Pierre. 2009. “China’s Foreign and Security-Policy Decision-making Processed under Huj Jntao.” *Journal of Current Chinese Affairs* 38, 3: 63-97.
- Hamrin, Carol Lee. 1994. “Elite Politics and the Development of China’s Foreign Relations.” In *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, ed. Thomas Robinson and David Shambaugh, 70-112. New York: Oxford University Press.
- Jakobson, Linda and Dean Knox. 2010. “New Foreign Policy Actors in China.” *SIPRI Policy Paper* September 26.
- Johnston, Alastair Iain. 2013. “How New and Assertive is China’s New Assertiveness?” *International Security* 37, 4: 7-48.
- Fewsmith, Joseph and Stanly Rosen. 2001. “The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does ‘Public Opinion’ Matter?” In *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, ed. David M. Lampton, 151-188. Stanford: Stanford University Press.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Klein, Donald. 1971. “The Management of Foreign Affairs in Communist China.” In *China: Management of a Revolutionary Society*, ed. John M. H. Lindbeck, 305-342. Seattle: University of Washington Press.
- Lu, Ning. 1997. *The Dynamics of Foreign Policy Decisionmaking in China*. Colorado: Westview Press.
- Mattis, Peter. 2011. “Assessing the Foreign Policy Influence of the Ministry of State Security.” *China Brief* 11, 1: 1-15.  
[http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=37368&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=25&cHash=52e63d7cc9#.UrzledIW3cw](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=37368&tx_ttnews%5BbackPid%5D=25&cHash=52e63d7cc9#.UrzledIW3cw) (검색일: 2012. 03. 13).
- Miller, Alice. 2008. “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups.” *China Leadership Monitor* 26: 1-21.
- Shambaugh, David. 1996. “Containment or Engagement of China? Calculating Beijing’s Response.” *International Security* 21, 2: 180-209.
- Swaine, Michael. 2010. “Perception of an Assertive China.” *China Leadership Monitor* 32: 1-19.
- Swaine, Michael. 2011a. “China’s Assertive Behavior-Part Three: The Role of Military in Foreign Policy.” *China Leadership Monitor* 36: 1-17.
- Swaine, Michael. 2011b. “China’s Assertive Behavior-Part Four: The Role of Military in Foreign Crisis.” *China Leadership Monitor* 37: 1-13.



Zhao, Quansheng. 1992. "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 519: 158-175.

國發[1998]5号, "國務院關於機構設置的通知".

[http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201011/t20101117\\_62824.html?keywords=](http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201011/t20101117_62824.html?keywords=)(검색일: 2014. 01. 07).

王逸舟. 2003. 《全球政治與中國外交》. 北京: 世界知識出版社.

孫哲. 2004. "國外交思想庫: 參與決策的角色分析." < 瞭望學報: 社科版 > 4: 98-104.

楊立杰. 2005. "中共中央政治局集體學習(第十六屆)." <新華網> 11月29日.

[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/29/content\\_3849521.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-11/29/content_3849521.htm)(검색일: 2013. 12. 10).

張清敏. 2006. "社會變遷背景下的中國外交決策評析." <國際政治研究> 1:45-56.

張歷歷. 2007. 《外交決策》. 北京: 世界知識出版社.

<求是>. 2007. "解析中央集体学习制度6密码: 先学法而后治国." 03月01日.

[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-03/01/content\\_5788700.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-03/01/content_5788700.htm)(검색일: 2013. 12. 10).

谷玥. 2007. "中共中央政治局集體學習(第十七屆)." <新華網> 11月29日.

[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2007-11/29/content\\_7164788.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2007-11/29/content_7164788.htm)(검색일: 2013. 12. 10).

王博. 2008. "戴秉國: 『大器晚成』的國務委員." <共產黨員> 8月(下).

趙博淵. 2009a. "紅色十外長的政治光譜(上)." <南風窓> 10月 31日.

<http://www.nfcmag.com/article/1743.html>(검색일: 2013. 12. 27).

趙博淵. 2009b. "紅色十外長的政治光譜(下)." <南風窓> 11月10日.

<http://www.nfcmag.com/article/1756.html>(검색일: 2013. 12. 27).

宮力·門洪華·孫東方. 2009. "中國外交決策機制變遷研究(1949~2009年)." <世界經濟與政治> 11: 44-54.

邵宗海. 2011. "中共中央工作 導小組的組織定位."

<http://www.21ccom.net/plus/view.php?aid=34826>(검색일: 2011. 09. 05).

張驥·趙姍姍. 2011. "中國外交體制, 運作創新與中國外交研究創新' 研討會綜述." <外交評論> 28, 1:

[http://d.wanfangdata.com.cn/periodical\\_wjxyxb201101014.aspx](http://d.wanfangdata.com.cn/periodical_wjxyxb201101014.aspx)

<國際先驅導報>. 2011. "中共: 不會跟美共討論 '武裝起義'" 6月21日.

[http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-06-21/094722678266\\_3.shtml](http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-06-21/094722678266_3.shtml)(검색일: 2013. 12. 27).

中共中央臺辦、國務院臺辦. 2011. "主要职责."

[http://www.gwytb.gov.cn/gtb/201101/t20110109\\_1685185.htm](http://www.gwytb.gov.cn/gtb/201101/t20110109_1685185.htm)(검색일: 2013. 12. 26).

王存剛. 2012. "當今中國的外交政策: 誰在制定? 誰在影響? - 基於國內行為體的視覺." <外交評論> 2: 1-18.

谷玥. 2012. "中共中央政治局集體學習(第十八屆)." <新華網> 11月15日.

[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2012-11/15/c\\_123919289.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2012-11/15/c_123919289.htm)(검색일: 2013. 12. 10).

蔡晨熒. 2013. "楊潔篪接棒中共中央外事工作領導小組辦公室主任." <東方早報>. 8月26日.

<http://news.fznews.com.cn/guonei/2013-8-26/2013826EzIKynEQvv151456.shtml>(검색일: 2013. 12. 13).

百度百科. 2013. "中央外事工作領導小組." <http://baike.baidu.com/view/1799376.htm>(검색일: 2013. 09. 30).



## 필자약력

**김애경(金愛慶)** \_명지전문대학 중국어과 부교수. 국민대학교 중어중문학과를 졸업하고 북경대학교(北京大學)에서 국제정치 전공으로 박사학위를 취득하였다. 국민대학교 겸임교수 및 서울대 국제문제연구소 선임연구원을 역임하였다. 주요 연구 분야는 중국외교 및 동아시아 국제관계이며, 최근 연구성과로는 “중국의 국가이익 재구성 분석: 대 개도국 외교전략 변화를 중심으로” (2013), “시진핑 시대의 대외전략과 대한반도 정책전망” (2012), “한-중 간에 존재하는 잠재적 영토 및 해양경계 획정문제” (2011), “중국의 부상과 소프트파워 전략: 대 아프리카 정책을 사례로” (2008) 외 다수가 있다.

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy) 연구의 재정지원을 받고 있습니다.
- 본 자료집은 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 자료집 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
서희정 외교안보연구팀 연구원      Tel. 02 2277 1683 (내선 140) [hjsuh@eai.or.kr](mailto:hjsuh@eai.or.kr)



