

## 중국은 왜 강경한가?:

### 2008년 세계 금융위기 이후의 중국 외교 평가\*

조영남 | 서울대학교 국제대학원 교수

---

이 논문은 2008년 세계 금융위기 이후 나타난 중국의 '공세적' 외교에 대해 기존 연구는 어떻게 보고 있는지를 검토한다. 또한 이 논문은 중국의 '공세적' 외교의 특징을 분석한다. 중국의 '공세적' 외교에 대해서는 다양한 해석이 존재하는데, 이것은 편의상 네 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 중국의 공식 입장이다. 둘째는 공격적 현실주의의 입장이다. 셋째는 관료정치 모델의 입장이다. 넷째는 경험주의 혹은 실사구시의 입장이다. 이 논문은 먼저 이런 네 가지 입장을 주요 주장과 문제점을 중심으로 자세히 살펴볼 것이다. 그런 다음 중국의 '공세적' 외교에 대해 필자가 관찰한 몇 가지 특징을 제시할 것이다.

**주제어:** 중국의 부상, 공세적 외교, 공격적 현실주의, 관료정치 모델, 해양 분쟁

---

\* 이 논문의 초고를 세심하게 심사하여 좋은 수정 및 보완 의견을 말씀해주신 두 분의 심사 자께 깊이 감사드린다.

## I. 서 론

2010년 한국에서는 중국의 ‘공세적(assertive)’ 외교에 대한 불만과 비판의 목소리가 터져 나왔다. 단적으로 2010년 3월의 천안함 폭침 사건과 11월의 연평도 포격 사건을 놓고 남북한이 대립할 때, 중국은 철저하게 북한 편에서 북한을 두둔하는 모습을 보여주었다. 즉 한국을 포함한 국제조사단의 천안함 사건의 조사 결과를 믿지 않았을 뿐만 아니라, 유엔(UN) 안전보장이사회(안보리)에서 북한 제재 문제를 논의할 때도 일방적으로 북한을 옹호했다. 게다가 북한의 도발을 억제하기 위해 서해 지역에서 진행되었던 한·미 합동 군사훈련에 대해 중국은 전에 없던 단호한 어조로 항의했다. 더 나아가 중국은 거의 같은 시기에 인근 지역에서 대규모 군사 훈련을 전개함으로써 한·미에 맞대응했다.

그런데 중국에 대한 비판과 불만의 목소리가 한국에서만 제기된 것이 아니었다. 2009년부터 최근까지 전 세계의 주요 신문과 방송은 ‘중국이 변했다’고 비난하기 시작했다. 예를 들어, 미국의 『뉴욕 타임즈(New York Times)』, 『워싱턴 포스트(Washington Post)』, 『월 스트리트 저널(Wall Street Journal)』 등에는 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 중국의 국제지위가 급속히 높아지면서 중국 사회에는 ‘반서구적(anti-western)’ 태도가 만연하고, 정치 지도자뿐만 아니라 국민들도 ‘승리감(triumphalism)’에 도취되어 거만하고(arrogant) 공세적이며(assertive) 어떤 경우에는 공격적으로(aggressive) 변했다’는 기사가 빈번하게 게재되었다. 이는 유엔(UN) 기후변화 협약의 개정, G-20 회의와 국제 금융체제의 개혁, 남중국해와 동중국해의 분쟁 등에서 중국이 보여준 강경한 태도에서 확인할 수 있다는 것이다.

그렇다면 이처럼 변화된 중국 외교를 어떻게 평가해야 하는가? 학계에서는 이에 대해 다양한 연구를 진행해 왔다(김재철, 2012; Swaine, 2010; Mann, 2010; Swaine and Fravel, 2011). 보수적인 학자들은 이제 중국이 아시아 지역의 패권(hegemony)을 장악하기 위해 경제력뿐만 아니라 군사력

을 동원하기 시작했다고 주장했다. 반면 일부 학자들은 중국의 내부 상황에 주목했다. 예를 들어, 2008년 하반기 이후 중국 국민들의 증가한 자신감과 고조된 민족주의는 중국 정부가 ‘공세적’ 외교를 추진하게 만든 배경이 되었다는 것이다. 그밖에도 일부 학자들은 중국 외교 정책의 결정 과정에 나타난 문제점을 지적했다. 예를 들어, 최근 들어 외교부뿐만 아니라 다양한 정부 부서, 군, 대형 국유기업 등이 외교 정책 결정에 깊숙이 개입하면서 특정 문제에 대해 중국이 단일한 정책을 일관되게 추진하기 어렵게 되었다는 것이다.

이상에서 간단하게 살펴본 것처럼 중국의 ‘공세적’ 외교에 대해서는 몇 가지 다른 해석이 존재한다. 이 논문은 이처럼 다양한 해석을 종합적이고 체계적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 이런 다양한 해석은 편의상 네 가지로 나누어 검토할 수 있다. 이들 입장이 반드시 서로 대립하는 것은 아니지만, 중국의 ‘공세적’ 외교를 분석하는 관점과 주장이 다르다는 점에서 구별할 수 있다. 첫째는 중국의 공식 입장으로, 중국 외교는 변한 것이 없는데 일부 국가가 도발하면서 분쟁이 발생한다고 주장한다. 둘째는 공격적 현실주의(offensive realism)의 입장이다. ‘공세적’ 외교는 강대국으로 부상한 중국이 드디어 ‘패권 야욕’을 드러내기 시작했음을 보여준다고 주장한다. 셋째는 관료정치 모델(bureaucratic politics model)의 입장이다. 이에 따르면, 중국의 공세적 외교는 주로 국가기관 간, 정부 부서 간, 중앙-지방 간의 정책 조정 혹은 협력의 부재 때문에 발생한다. 넷째는 일종의 경험주의(empiricism) 혹은 ‘실사구시(實事求是)’의 입장이다. 이들은 중국 외교의 변화를 사실에 근거하여 세밀히 검토한 후에 판단해야 한다고 주장한다.

이 글에서는 먼저 위에서 제기한 네 가지 입장을 주요 주장과 문제점을 중심으로 자세히 살펴볼 것이다. 그런 다음 중국의 ‘공세적’ 외교에 대해 필자가 관찰한 몇 가지 특징을 제시할 것이다. 이 글은 기존 연구를 비판적으로 검토하여 향후의 연구 과제를 제시하는 일종의 검토 논문(review article)이다. 다시 말해 이 글은 변화하는 중국의 외교를 실증적으로 분석한 ‘연구 논문’이라기보다는 시론(試論) 성격의 ‘연구 노트’에 가깝다. 그래서 필자가 이 글에서 제시하는 중국의 ‘공세적’ 외교에 대한 주장도 결론이라기보다는 향후의 깊이 있는 연구를 위한 문제제기라고 할 수 있다.

## II. 중국의 공식 입장: “나무가 커지면 바람이 찾아 든다” (樹大招風)

중국의 입장은 2010년 12월에 발표된 다이빙궈(戴秉國) 외교담당 국무위원(2013년 3월 퇴임)의 글에 잘 나타나 있다. 이 글은 2010년에 들어 외국 언론의 중국 비판이 거세어지자 이를 무마하기 위해 그가 직접 발표한 것이다. 한마디로 2008년 하반기 이후에도 중국의 외교 정책은 바뀐 것이 전혀 없다는 것이다. 중국은 여전히 ‘자주 독립의 평화 외교’ 방침에 입각하여 ‘평화발전(和平發展)의 길’을 가고 있고, 그래서 영원히 “우두머리가 되지도 않고(不當頭), 패권을 다투지도 않으며(不爭霸), 패권국이 되지도 않는다(不稱霸)”는 것이다. 그에 따르면, 평화발전의 길은 일시적인 권모술수가 아니다. 이는 평화를 사랑하는 중국 문화와 역사에 기반을 두고, 전면적인 소강사회(小康社會)를 완성하려는 중국의 전략적 판단에 의해 결정된 장기적인 외교 방침이다. 그래서 이 방침은 앞으로 10년, 50년, 100년 후에도 결코 바뀌지 않을 것이다(戴秉國, 2010)

그런데 문제는 미국이나 일본 등 기존 강대국과 필리핀과 베트남 같은 주변국이 중국을 도발한다는 점이다. 2010년 12월 23일 외교부 정책기획국 러위청(樂玉成) 국장의 『환구시보(環球時報)』와의 인터뷰에는 이런 인식이 잘 드러나 있다. 그에 따르면, 약속을 지키지 않고 대만에 무기를 판매한 미국에 대해 중국 정부가 정당하게 항의하면 미국은 “놀랍다”고 비난한다. 중국 정부가 불법 감금된 자국 어민의 석방을 요구하면 일본은 중국이 “겹박한다”고 비난한다. 중국은 어디까지나 합당한 국익과 국민의 안전을 위해 노력하는 것일 뿐이다. 이를 두고 일부 외국 언론과 인사들이 “중국이 강경해졌다”고 주장하는 데, 이는 근거 없는 비난이다. 오히려 일반 국민들은 “중국 외교가 너무 약하다,” “국력에 맞는 공세적 외교를 보여주어야 한다”고 정부에 강한 압박을 가하는 것이 현실이다(王文, 2010).

사실 중국 정부의 이런 불만은 2010년 3월의 11기 전국인민대표대회(전국

인대) 3차 회의 때부터 본격적으로 터져 나왔다. 예를 들어, 원자바오(溫家寶, 2010) 총리(2013년 3월 퇴임)는 당시의 한 기자회견에서 이런 지적이 부당하다고 역설했다. 세간에 “중국 오만론, 중국 강경론, 중국 필승론”을 비판하는 것이 유행인데, 이는 잘못된 비판이라는 것이다. 중국은 주권 및 영토 문제에 대해서는 단호하지만, 국제사회의 책임 있는 국가로 활동하고 있고, 영원히 패권을 추구하지 않기 때문이다. 즉 “중국 오만론, 중국 강경론, 중국 필승론”은 존재하지 않는다는 것이다. 또한 그에 따르면 중국의 발전은 전혀 위협적이지 않다. 왜냐하면 중국의 발전은 아직 “초급단계”에 머물러 있을 뿐만 아니라, 중국은 도농격차, 지역격차, 과다한 인구 등 많은 문제를 안고 있기 때문이다.

양제츠(楊潔篪, 2010) 외교부장(2013년 3월 국무위원 승진)은 최근의 중국 외교에 대한 외국 언론의 비판에 대해 조금은 격양된 태도로 반박했다. 즉 중국은 ‘원칙 있는 입장’을 견지하는 것이지 ‘공세적 태도’를 보이는 것이 아니라는 것이다. 그에 따르면, 중국은 자국의 주권, 안보, 발전의 옹호와 함께 세계 평화와 발전의 촉진을 주요 외교 임무로 여기고 있다. 이런 상황에서 중국의 ‘핵심이익’과 존엄을 유지하기 위해 취하는 행동을 강경하다고 하면, 또한 미국이 중국의 이익 침해를 당연한 것으로 여긴다면 타당한 이치(公理)는 어디에 있느냐고 반문했다.

이런 중국의 공식 입장은 2012년 11월 공산당 18차 당대회의 ‘정치보고’에 나와 있는 외교 정책으로 연결된다. 이에 따르면 중국의 ‘공식’ 외교 정책은 이전 정책을 충실히 계승하고 있다. 구체적으로 국제정세에 대해 ‘평화와 발전이 시대 주제’라는 판단이 계승되었다. 특히 세계 금융위기 이후 신흥 시장국과 개도국의 국력이 증가하는 반면 기존 강대국의 국력은 상대적으로 약화되면서 ‘국제역량의 균형’에 일정한 변화가 발생하고 있다는 점에 주목했다. 또한 중국은 이런 판단에 기초하여 평화발전의 길을 고수하고, 독립 자주 평화 외교를 이어갈 것이라고 선언했다. 이런 외교 방침 하에 중국은 강대국 외교, 주변국 외교, 개도국 외교, 다자 외교, 공공 외교를 전개할 것이다(胡錦濤, 2012b). 물론 18차 당대회의 ‘정치보고’에는 일부 새로운 개념과 표현이 등장한 것은 사실이다. 그러나 전체적으로 보면 기존의 외교 정책

이 거의 그대로 유지되고 있다(Swaine, 2013; 慕永鵬, 2012).

그렇다면 이와 같은 중국 정부의 공식 입장을 어떻게 평가할 것인가? 중국의 외교 방침과 정책이 공식적으로 바뀌지 않았다는 주장은 타당하다. 중국의 정치 지도자와 정부의 주장뿐만 아니라 중국학계의 대표적인 학자들의 주장을 보아도, 중국의 외교 정책은 바뀐 것이 없다(조영남, 2013; 이동률, 2013). 그런데 중국의 외교 정책이 바뀌지 않았다고 해서 중국 외교가 공세적이지 않은 것은 아니다. 중국의 외교 ‘행태(behavior)’는 정책의 변화 여부와 상관없이 충분히 바뀔 수 있기 때문이다. ‘공세적이다’ 혹은 ‘강경하다’의 의미를 어떻게 규정하는가에 따라 다르겠지만, 실제로 2008년 하반기 이후 중국 외교가 전과 다르게 좀 더 공세적이고 강경해진 것은 분명한 사실이다. 이에 대해서는 외국 학자나 언론뿐만 아니라 중국학자들도 동의한다(Wang, 2011; Lieberthal and Wang, 2012).

따라서 우리는 중국의 외교 정책이 공식적으로 변경되지 않았는데도 왜 ‘공세적’ 외교 행태를 보였는가를 분석해야 한다. 또한 이러한 공세적 외교 ‘행태’가 공식적인 외교 ‘정책’의 변화로 이어질 가능성은 없는지도 진지하게 검토해야 한다. 중국의 국내 정책이 수립되고 변화하는 과정에 비추어 볼 때, 이럴 가능성이 충분히 있기 때문이다. 즉 시간이 가면서 외교 행태의 변화가 누적되어 하나의 ‘관행’으로 정착되면 정부는 이를 근거로 새로운 외교 정책을 공식적으로 결정할 수 있다는 것이다. 다만 앞으로도 중국의 ‘공세적’ 외교가 지속될지, 지속된다면 언제쯤 그것이 새로운 외교 정책의 결정으로 이어질지는 현재로서는 단정적으로 말할 수 없다.

### III. 다양한 현실주의의 입장: “중국 호랑이가 발톱을 드러내기 시작했다(The Chinese tiger shows its claws)”

#### 1. 공격적 현실주의와 기타

중국의 부상에 대한 현실주의적 분석은 여러 가지가 있다. 그 중에서 가장 대표적인 것이 바로 공격적 현실주의이다. 2008년 이후 중국의 ‘공세적’ 외교에 대해 공격적 현실주의 학자들은 이미 예견했던 일이 이제 현실로 나타나고 있을 뿐이라고 주장한다. 미어샤이머(Mearsheimer, 2010)가 대표적이다. 이에 따르면, 미·중을 포함한 모든 강대국은 유사한 경로로 발전한다. 미국이 먼저 이 길을 갔고, 현재 중국이 이 길에 들어섰다. 우선, 강대국은 경제성장과 군사력 증강을 통해 해당 지역을 지배하는 패권국(hegemon)으로 성장하려고 시도한다. 중국은 현재 이런 노력 중이다. 지역 패권국이 되면 강대국은 두 가지를 추진한다. 하나는 다른 지역 강대국과의 국력 격차를 확대하여 타국이 감히 자국을 위협할 수 없는 상황을 만드는 것이다. 다른 하나는 타국에게 허용 가능한 활동 범위를 지정(명령)하는 것이다. 그래서 중국도 지역 강대국인 러시아·인도·일본과 국력 격차를 확대하려고 노력할 것이고, 이들에게 자국이 수용 가능한 활동 범위를 지정하려고 시도할 것이다. 또한 지역 패권국이 된 강대국은 이전의 패권국을 해당 지역에서 몰아낸다. 중국의 경우, 아시아 지역에서 미국을 몰아내려고 할 것이다.

미어샤이머(Mearsheimer, 2010)에 따르면, 2008년 이후의 중국 외교는 바로 이와 같은 지역 패권국의 발전 경로를 그대로 보여주고 있다. 예를 들어, 2010년 5월 무렵 중국의 고위 외교관이 미국 외교관에게 남중국해와 동중국해가 중국의 ‘핵심이익’이라고 주장하며 이에 개입하지 말 것을 요구했다고 하는데, 이것이 바로 전형적인 지역 패권국의 모습이라는 것이다. 또한 2010년 3월 천안함 폭침 사건 이후 북한의 도발을 억제하기 위해 한·미가 합동 군사훈련을 전개했을 때 중국은 이를 비난했는데, 이것도 지역 패권국의 모

습을 보여주는 또 하나의 사례라는 것이다. 이를 종합하면, 중국이 아시아 지역에서 미국을 몰아내려고 시도하고 있다고 평가할 수 있다.

또한 미어샤이머(Mearsheimer, 2010)는 평화적 부상이 가능하다고 주장하는 중국 정부나 학자들을 비판한다. 첫째, 중국은 ‘자주 독립의 평화 외교’를 추구한다고 주장하는데, 이는 무의미하다. 한 국가의 정책 의도(intention)는 명확하지 않을 뿐만 아니라 언제든지 변할 수 있기 때문이다. 둘째, 중국은 방어용으로 군사력을 증강한다고 주장하는데, 이것도 설득력이 없다. 군사력을 방어용과 공격용으로 나누는 것이 타당하지 않을 뿐만 아니라, 설사 방어용 군사력이라고 해도 언제든지 공격용 군사력으로 전환될 수 있기 때문이다. 셋째, 중국은 지난 30년 동안 주변국에 우호적인 모습을 보여주었고, 이를 통해 보건의데 미래에도 우호적인 정책을 추진할 수 있다고 주장하는데, 이것도 타당하지 않다. 과거의 행동은 미래에 얼마든지 바뀔 수 있고, 그래서 과거의 평화적인 행위가 미래에도 지속될 것이라고 보장할 수 없기 때문이다.

지정학(geopolitics)의 관점에서 중국의 부상을 분석하는 카플란(Kaplan, 2010)도 유사한 결론에 도달했다. 한마디로 “중국의 내적 동학이 외적 야망을 창출한다”는 것이다. 현재 중국 외교 정책의 야망은 100년 전 미국이 그랬던 것처럼 매우 “공격적(aggresive)”이다. 다만 그 이유는 조금 다르다. 즉 중국의 대외 팽창은 국내 경제발전과 생활수준의 향상에 필요한 에너지와 전략 물자를 확보하기 위한 것이다. 그래서 중국은 육지(즉 중앙아시아와 극동 지역)에서 영향력을 확대한 다음 현재는 해양(특히 남중국해)으로 영향력을 확장 중이다. 이런 관점에서 보면, 중국이 최근 남중국해와 동중국해에서 ‘공세적’ 외교를 보이는 것은 강대국으로 부상한 이후에 나타나는 당연한 결과이다. 또한 중국의 이런 추세는 앞으로 더욱 강화될 것이다.

장주기론(長週期論, theory of long cycles)의 관점에서 중국의 부상을 분석한 스웰러와 푸(Schweller and Fu, 2011)도 유사한 주장을 한다. 이에 따르면, 패권국과 신흥 강대국 간의 권력 교체는 주기적 유형 내에서 이루어진다. 즉 ① (패권국이 주도하는) 안정적 질서, ② (신흥 강대국의) 패권국 권력의 분권화(decentralization)와 비(非)정당화(delegitimation) 시도, ③ (패



권국과 신흥 강대국의) 군비 증강과 동맹 결성, ④ 종종 패권 전쟁을 통한 국제위기의 해소, ⑤ (신흥 강대국에 의한) 체제 갱신이 그것이다. 그런데 탈냉전 시기에는 미국 주도의 단극체제(unipolarity)가 유지되고 있기 때문에 중국이 미국에 대해 ‘세력균형(balancing)’ 정책을 추진하기는 매우 어렵다. 이럴 경우 미국과의 전면적인 대결을 각오해야 하기 때문이다.

그래서 중국은 미국과의 적면적인 대결을 피하면서도 미국의 패권체제를 약화시킬 수 있는 ‘분권화(즉 미국 권력의 분산과 약화)’와 ‘비정당화(즉 미국 지배체제의 정당성 훼손)’의 정책을 추진하고 있다. 최근에 나타나고 있는 중국의 국제체제 개혁 주장과 실제 정책은 이를 잘 보여준다. 여기에는 미국의 패권체제 비판과 국제체제의 다극화 및 민주화의 강조, 다양한 국제제도를 이용한 자국의 권력 확대, 막대한 외환 보유고를 활용한 경제력 행사, 미국이 주도하여 제정한 기존 국제 규범의 비판과 새로운 규범 형성의 시도, 소프트 파워(soft power) 외교의 전개 등이 포함된다(Schweller and Pu, 2011). 이런 논리에 따르면, 현재 중국은 패권국-신흥 강대국 간의 교체 주기 단계에서 ②를 추진하고 있으며, 향후에 ③으로 갈 가능성도 있다고 할 수 있다.

## 2. 고전적 현실주의의 비판

한편 고전적 현실주의(classical realism)는 공격적 현실주의가 허약한 이론에 입각하여 위험한 정책을 제안하는 잘못된 주장이라고 비판한다. 키쉬너(Kirshner, 2010)에 의하면, 우선 공격적 현실주의는 이론적으로 문제가 있다. 공격적 현실주의에 따르면, 강대국이 생존을 위한 최상책으로 패권을 추구하는 것은 매우 합리적인 행위이다. 그래서 중국도 아시아에서 패권을 추구할 것이다. 그러나 고전적 현실주의의 입장에서 보면 이런 이론적 가정은 두 가지 측면에서 문제가 있다. 첫째, 패권 추구는 파멸을 초래하기 때문에 합리적인 행위가 아니다. 역사적으로도 패권을 추구했던 다섯 개의 국가 중에서 유일하게 미국만 성공했다(성공률 20%). 특히 중국은 미국과 비교했을

때 국력의 열세에 있을 뿐만 아니라 러시아, 일본, 인도 등 다른 강대국에 둘러싸여 있기 때문에 패권을 추구하면 파멸할 것이다. 둘째, 중국은 핵무기 보유국이기 때문에 패권을 추구하지 않더라도 생존을 보장받을 수 있다. 다시 말해 중국이 생존을 위해 패권을 추구할 필요는 없다.

또한 고전적 현실주의의 입장에서 보면 공격적 현실주의는 정책적으로도 문제가 있다. 이들은 모든 수단을 동원하여 중국의 부상을 봉쇄해야 한다고 주장하는데, 이는 실현가능성이 없는 위험한 발상이다. 무엇보다 세계 2위의 경제대국으로 부상한 중국을 봉쇄하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그래서 이는 ‘현실주의’가 아니라 ‘이상주의’에 불과하다. 게다가 중국의 부상을 저지하는 것은 바람직스럽지도 않다. 중국의 격렬한 저항을 불러오고 이는 다시 국제적 대립과 갈등을 초래할 수 있기 때문이다. 결국 강대국으로 부상한 중국을 인정하고 수용하는 관여(engagement) 정책만이 올바른 정책이다. 글래서(Glaser, 2011)도 이와 유사한 관점을 갖고 있다.

공격적 현실주의와 고전적 현실주의는 공통점과 차이점을 모두 갖고 있다. 공통점은, 이들 모두 힘의 관점에서 국제 세력분포에 주의하고, 그래서 오직 강대국에만 초점을 맞추어 국제정치를 분석한다는 점이다. 예를 들어, 중국의 ‘공세적’ 외교를 평가할 때 미·중의 세력관계와 양국 상호간의 외교 정책에만 관심을 두고 분석한다. 그래서 아시아 지역의 다른 강대국과 중견국(middle power)의 외교 정책, 아시아 지역에서 나타나고 있는 다양한 지역주의적 기제(제도)와 활동에 대해서는 크게 주목하지 않는다(조영남, 2012: 57-136). 이런 점에서 이런 학자들의 연구는 중국의 부상과 동아시아 지역 질서의 변화를 포괄적이고 체계적으로 평가하고 있지 못하다고 판단된다.

중국의 ‘공세적’ 외교에 대한 평가에서는 공격적 현실주의와 고전적 현실주의가 큰 차이가 있다. 주된 차이는 고전적 현실주의가 체제 수준(system level)뿐만 아니라 국가 수준(state level)의 분석도 시도하고, 그래서 ‘정치(politics)’가 매우 중요한 의미를 갖는다는 사실을 강조한다는 점이다. 구체적으로 강대국으로 부상하는 중국은 미·중 간의 세력분포의 구조적 제약을 받지만, 동시에 그 속에서 국가 목표를 달성하기 위해 어떤 정책을 추구할지를 선택하고 추구할 수 있다. 그리고 바로 이런 정책 내용과 추구 과정이

향후 국제정치에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 단적으로 중국은 미국의 패권에 도전하지 않으면서 국익 확대를 추구할 수 있고, 그래서 미·중 간에는 전쟁 같은 군사적 충돌을 동반한 패권 경쟁이 발생하지 않을 수 있다.

#### IV. 관료정치 모델의 입장: “정책 조정 능력이 부족한 결과이다”

개혁기 중국의 정책 결정 과정과 집행은 복수의 층위에서 다양한 행위자들이 참여하는 다층적이고 분산적인 특징을 보이고 있다. 중국 연구자들은 이를 ‘분절된 권위주의(fragmented authoritarianism)’라고 부른다(Lampton, 1987; Lieberthal and Oksenberg, 1988; Lieberthal and Lampton, 1992; Hamrin and Zhao, 1995; 朱光磊, 2002). 이는 외교 정책의 결정에도 해당된다(Swaine, 1996; Lu, 1997; Lampton, 2001; Rozman, 2012; 郝雨凡·林甦, 2007; 張歷歷, 2007). 일상적인 문제를 결정할 경우에는 이런 변화된 정책 결정 과정이 큰 문제가 되지 않는다. 시간을 갖고 정해진 절차에 따라 관련 기관 간의 협의를 통해 정책을 결정하면 되기 때문이다.

그러나 급변하는 국제환경 속에서 중요하고 복잡한 정책을 신속하게 결정해야 할 경우에는 상황이 다르다. 특히 어떤 정책이 다양한 국가기관의 이익과 밀접히 연관된 경우, 또한 국민이 그 정책에 지대한 관심을 갖고 있을 경우에는 문제가 된다. 즉 그럴 경우 국가기관 간에 정책을 조정하기가 매우 어렵고, 그 결과 정책의 일관성이 결여될 뿐만 아니라 정책 그 자체도 강경한 방향으로 결정될 가능성이 높아진다. 여러 연구에 따르면, 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 중국이 ‘공세적’ 외교를 추구한 배경에는 바로 이와 같은 외교 정책 결정 과정의 변화가 놓여 있다(Jakobson and Knox, 2012; Lawrence, 2011; Christensen, 2012; International Crisis Group, 2012). 이 입장은 외교 정책 결정 이론 중에서 관료정치 모델과 유사한 관점을 갖고 있고, 그래서 이를 관료정치 모델의 입장으로 부를 수 있다(남궁곤, 2004:

314-311).

구체적으로 제이콥슨과 녹스(Jakobson and Knox, 2012)에 의하면, 중국 의 외교 정책 결정에는 다양한 ‘공식 행위자(official actors)’와 ‘주변 행위자(actors on the margins)’가 참여한다. 공식 행위자는 ① 공산당 중앙(특히 정치국 및 정치국 상무위원회, 외사영도소조(外事領導小組), 정책연구실·판공청·대외연락부 등 주요 부서), ② 국무원(특히 외교부, 국가발전개혁위원회, 상무부, 재정부, 인민은행, 국가안전부), ③ 인민해방군을 가리킨다. 반면 주변 행위자에는 ① 국유기업(특히 에너지 관련 기업)과 금융기관을 포함한 다양한 사업 행위자, ② 지방 정부(특히 경제가 발전한 연해 지역), ③ 각종 연구소와 학계, ④ 언론과 네티즌(특히 민족주의 성향이 강한 교육 수준이 높고 도시에 거주하는 젊은층)을 가리킨다. 이 중에서 최근 들어 중국 외교에 강한 영향력을 행사하는 새로운 행위자가 바로 인민해방군, 언론, 네티즌이다.

한편 이 연구(Jakobson and Knox, 2012: 47-51)에 의하면, 다양한 행위자가 참여하는 중국 외교 정책의 결정 과정에서는 최근 들어 세 가지의 뚜렷한 추세가 나타나고 있다. 첫째는 외교 정책을 결정하는 권한의 분화(fracturing)이다. 한마디로 과거에는 외교부가 행사하던 권한을 현재는 다른 많은 행위자가 공유하는 현상이 나타나고 있다는 것이다. 이로 인해 발생하는 최대의 문제가 바로 정책 조정의 어려움 혹은 부재이다. 둘째는 중국의 국제화에 대한 다양한 관점과 해석의 증가이다. 이는 외교 정책 결정에 참여하는 행위자가 증가하면서 나타나는 당연한 결과라고 할 수 있다. 단적으로 국가발전개혁위원회는 에너지 안보를 중시하여 해양 분쟁에서 비타협적인 경향이 있다. 국가안전부는 서양 가치의 침투와 공산당의 통제 약화를 우려하여 국제화에 매우 비판적이다. 인민해방군은 주권 및 영토의 침해를 우려하여 지나친 외부 관여를 경계한다. 셋째는 중국이 국익을 지키기 위해 더욱 적극적으로 국제사회에 참여하여 영향력을 행사해야 한다는 공감대의 형성이다. 이는 대만, 달라이 라마, 남중국해와 동중국해의 영토 분쟁에서 중국이 강경한 모습을 보이는 중요한 원인이 되고 있다.

국제 위기 그룹(International Crisis Group, 2012)의 연구팀은 남중국해

분쟁에 초점을 맞추어 이 문제를 집중적으로 분석했다. 이 연구에 따르면, 우선 남중국해 정책과 관련하여 모두 11개의 행위자가 참여하고 있다. 또한 이들은 모두 각자의 이해관계에 따라 다른 입장에서 다른 정책을 주장한다. 심지어 일부 행위자(예를 들어, 지방 정부와 해양 감독 부서)는 중앙의 정책이나 지시가 없는 상황에서 자신에게 유리하게 독자적으로 정책을 결정하고 집행하기도 한다. 남중국해는 안보, 에너지와 자원, 어업, 관광, 해상 수송로 등 매우 중요한 이익이 걸려 있기 때문에, 정부 각 부서, 군, 기업, 지방 정부가 각자의 이익을 지키기 위해 경쟁적으로 활동하는 것은 당연하다. 문제는 이를 조정하는 기구가 사실상 없고, 외교부와 관련 부서의 지위와 능력이 부족해서 정책 혼선과 충돌이 빈발한다는 점이다. 이 때문에 남중국해 정책은 일관성이 부족할 뿐만 아니라 행위자 간의 지나친 경쟁으로 인해 강경한 방향으로 결정되고 집행되는 경향이 강화되고 있다. 이것이 중국이 남중국해 분쟁에서 강경한 모습을 보이는 하나의 중요한 원인이 되고 있다.

중국 외교에 대한 미국 의회의 한 청문회에서 로런스(Lawrence, 2011)도 유사한 문제점을 증언했다. 즉 중국 외교 정책의 결정에 많은 행위자들이 참여하면서 이들 간에 정책 조정이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 특히 인민해방군과 정부 부서 간의 조정 문제는 매우 심각하다. 여기에 언론과 네티즌 등 새로운 행위자들이 참여하면서 외교 정책의 결정 과정은 더욱 혼란스럽게 변했다. 그녀의 증언 중에서 충격적인 사실은, 최근 2년 동안 외사 영도소조가 하나의 기구로서 소집된 적이 없다는 점이다. 중국 정치에서 외사영도소조는 국가기관 간, 정부 부서 간의 외교 정책의 조정과 그 정책의 집행을 감독하는 중요한 역할을 담당하는데, 이 기구가 제대로 작동하지 않는다는 것이 사실이라면 이는 매우 중요한 의미를 갖는다.

크리스텐슨(Christensen, 2012) 교수는 이런 문제점을 종합하여 다음과 같이 주장했다. 즉 2010년에 중국이 미국과 주변국에 강경한 태도를 보인 것은 사실이지만, 이것이 중국이 “새로운 공세적 대전략”을 결정하고 집행하고 있음을 보여주는 것은 아니라는 것이다. 실제로 중국이 이런 일련의 사태를 주도적으로 일으켰다는 확실한 증거는 부족하다. 즉, 주어진 사태에 대해 중국이 ‘공세적(assertive)’ 것이 아니라 오히려 ‘반응적(reactive)’이었다고 볼 수

있다. 이런 점에서 우리는 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 중국의 외교 정책이 바뀌었다고 단정적으로 말할 수 없다고 그는 주장한다.

대체적으로 보면, 관료정치 모델의 입장은 앞에서 살펴본 고전적 현실주의의 관점에 입각하여 중국의 ‘공세적’ 외교를 분석하고 있다. 크리스텐슨 교수가 대표적인 경우이다. 이런 관점에 있기 때문에 이들은 중국의 국내 정치에 주목하고, 이에 대한 실증적인 분석을 통해 최근에 ‘공세적’ 외교가 등장한 국내의 배경과 과정을 설득력 있게 설명할 수 있었다.

## V. 경험주의적 입장: “사실을 가지고 판단해야 한다”

이 입장에서 중국의 ‘공세적’ 외교를 분석하는 학자들은 앞에서 살펴본 관료정치 모델의 입장과 많은 공통점을 갖고 있다. 고전적 현실주의의 관점에서 중국의 국내 정치에 주목한다는 점이 바로 그것이다. 구체적으로 이 입장에서 선 학자들은 특정한 이론적 관점에서 중국의 행위를 판단하기보다는 먼저 중국의 말과 행동을 실증적으로 분석하고, 이에 입각하여 왜 중국이 경계한 외교 행태를 보였는가를 해석하려고 시도한다. 대표적인 학자가 중국 외교·안보 전문가인 스웨인(Michael D. Swaine) 박사와 중국 영토 분쟁 전문가인 프래블(M. Taylor Fravel) 교수이다.

먼저 스웨인과 프래블(Swaine and Fravel, 2011)은 남중국해와 동중국해에서의 중국의 분쟁 상황, 북한 도발에 대응하는 서해(황해)에서의 한·미 군사훈련에 대한 중국의 대응, 그리고 배타적 경제수역(EEZ) 획정과 관련된 중국의 주장을 세밀하게 분석했다. 이에 따르면, 우선 이 지역에 대한 중국의 ‘양면 정책’은 변하지 않았다. 한편으로 중국은 관련국과의 충돌은 최대한 피하고 협상을 통해 문제를 해결하려고 시도한다. 다른 한편으로 중국은 외부의 도발에 대해서는 단호하게 대응한다. 이런 점에서 중국이 시종일관 공세적 정책을 추진하고 있는 것은 결코 아니다.

다만 최근 들어 국내외적으로 복합적인 요소가 작용하여 중국의 공세적

모습이 부각되고 있다. 예를 들어, 중국의 정책이 바뀐 것은 아니지만, 중국의 국력이 크게 증강되면서 물리적·군사적 대응 능력도 눈에 띄게 향상되었다. 그래서 영토 및 영해 분쟁과 관련된 주변국은 증강된 중국의 해상 감시 활동이나 군사 훈련이 전보다 더욱 위협적인 것으로 느껴진다. 또한 국내적으로는 인민해방군과 같은 강경 세력이 전에 비해 커다란 목소리를 내기 시작했다. 이것이 공개적이고 활발한 언론 매체와 자신감이 증가한 네티즌의 민족주의적 주장과 맞물리면서 중국 정부는 전보다 공세적이고 강경한 정책을 추진할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었다.

그러나 전체적으로 보면, 이들 지역에서 발생한 사건이나 상황은 중국이 주도한 것이 아니라 다른 국가가 먼저 시작한 것에 대한 대응이라는 측면이 강하다. 예를 들어, 중국이 남중국해 전역을 포괄하는 소위 ‘9단선(九段線, nine-dashed line)’이 표시된 지도를 유엔 대륙붕위원회에 제출한 것도 주도적으로 한 것이 아니라 유엔 대륙붕위원회의 요청에 따른 것이다. 게다가 중국이 주장하는 내용도 새로운 것이 아니라 이전 것을 반복한 것에 불과하다. 중국이 주장하는 배타적 경제수역에 금어기(禁漁期)를 설정한 것도 1999년에 시작된 것이지 최근 일이 아니다. 어정국(漁政局)의 해당 지역 순항(巡航) 활동도 2000년에 시작된 것이다. 2010년 9월 센카쿠열도/다오위다오 부근에서 발생한 중국 어선과 일본 해상보안청 함정 간의 충돌 사건도 마찬가지이다. 즉 중국이 먼저 일본을 도발한 것이 아니라, 일본이 전례 없이 중국 선장을 구속하자 이에 대응하기 위해 희토류 수출 제한 등 가능한 정책 수단을 다 동원하여 일본을 압박했던 것이다.

2008년 이후의 남중국해 분쟁을 분석한 프래블(Fravel, 2012)은 더 나아가 중국의 행동을 ‘공세적’으로 볼 수 없다고 주장한다. 여기서 그는 ‘공세적 임(assertiveness)’을 “분쟁 혹은 관계의 현 상태(status quo)를 변경하기 위해 취하는 새롭고(new) 일방적인(unilateral) 행동”으로 정의한다. 그의 이런 정의에서 보면 중국은 결코 공세적이지 않다는 것이다. 우선 남중국해 분쟁에서 중국이 주장하는 내용은 이전 것의 반복이지 새롭게 확대된 것이 아니다. 다시 말해 중국은 현상 타파를 시도하지 않는다. 또한 이 지역에서의 분쟁은 단 한 번을 제외하고는 모두 베트남이나 필리핀이 먼저 시작한 것에 중

국이 대응한 것이다. 다시 말해 중국이 이들 국가를 상대로 주도적으로 도발한 것은 아니다. 그밖에 중국은 실제 능력을 보유하고 있지만 현상을 변경시킬 수 있는 다른 도발 행위를 하지 않고 있다.

그래서 프래블(Fravel, 2011)은 중국의 남중국해 방침은 영토 분쟁에 대한 세 가지 접근법, 즉 협력(cooperation), 상승(escalation), 지연(delaying) 중 지연 전략에 해당한다고 주장한다. 지연 전략은 일종의 현상유지 전략으로, 이를 통해 중국은 자신의 주장은 공고히 하면서 타국의 주장 강화는 억제하려고 시도한다. 또한 이를 위해 중국은 외교적 수단(당사자 간의 협상을 통한 해결), 행정적 수단(어민 보호를 위한 순찰 및 감독 강화와 석유 탐사 추진), 군사적 수단(해군의 현대화와 순찰 및 훈련 강화)을 모두 동원한다. 이 중에서 외교적·행정적 수단이 중심이고 군사적 수단은 보조 수단에 불과하다. 이와 같은 프래블의 주장은 중국의 외교 행태가 공세적으로 변했다고 말하는 일반적인 인식과 다른 것이다.

앞에서 말했듯이, 이 입장은 관료정치 모델의 입장과 많은 공통점을 갖고 있다. 어떤 점에서 보면 이 두 입장은 서로 보완적이라고 할 수 있다. 경험주의적 입장의 최대 장점은 ‘사실(facts)’을 갖고 중국의 ‘공세적’ 외교를 분석하고 판단한다는 점이다. 이 점에서도 관료정치 모델의 입장과 같다. 다만 이 입장에서 선 학자들, 특히 프래블 교수는 ‘공세적임’에 대한 정의를 제시하면서 중국의 외교는 공세적이지 않다고 주장한다는 점에서 특징이 있다. 물론 스웨인 박사는 중국 외교가 ‘공세적’이라고 인정하면서 그 내용과 정도를 분석한다는 점에서 프래블 교수와는 다르다(Swaine, 2010, 2011, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d).

## VI. 평가: 중국의 ‘공세적’ 외교의 몇 가지 특징

이상에서 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 중국의 변화된 외교에 대해 중국과 세계는 어떻게 해석 및 평가하고 있는가에 대해 자세히 살펴보았다.



먼저, 중국의 ‘공세적’ 외교를 분석하는 입장과 관점은 매우 다양하다. 그래서 이에 대한 단일한 해석이나 평가는 기대할 수 없다. 그런데 만약 중국 정부의 공식 입장을 제외한다면, 두 가지의 상반되는 관점과 주장이 있다고 볼 수 있다.

하나는 특정한 이론의 관점에서 연역적으로 중국의 ‘공세적’ 외교를 분석하는 입장이다. 앞에서 살펴본 공격적 현실주의, 장주기론, 지정학 분석 등이 이에 해당한다. 이들은 공통적으로 중국의 ‘공세적’ 외교를 중국의 강대국화에 따른 당연한 결과로 본다. 또한 만약 중국의 세계 강대국화가 지속된다면 향후 미·중 간의 갈등과 대립은 피할 수 없다고 보는 경향이 강하다. 마지막으로 중국의 부상을 기존 국제질서의 수정으로 보고, 이를 저지하기 위해 미국이 주변국과 함께 중국 봉쇄 정책을 추진할 것을 주장한다.

다른 하나는 중국의 국내 상황과 실제 외교 행태를 귀납적으로 분석하여 판단하는 입장이다. 이들은 대개 고전적 현실주의의 관점을 견지하고 있지만, 실제 분석에서는 이런 관점이 크게 드러나지 않는다. 앞에서 살펴본 관료정치 모델의 입장과 경험주의적 입장이 이에 해당한다. 이들은 공통적으로 체제 수준뿐만 아니라 국가 수준에도 초점을 맞추어 분석한다. 그래서 중국은 여러 가지의 국내 상황으로 인해 ‘공세적’ 외교를 전개했다고 본다. 동시에 중국은 국제지위의 상승 이후에도 새로운 외교 정책이나 전략을 결정하지 않았다고 주장한다. 마지막으로 미국 등 기존 강대국과 주변국이 중국에 대해 봉쇄 정책을 추진하는 것은 실현 가능성도 없고 바람직하지도 않다고 본다.

이러한 기존 연구를 바탕으로 2008년 하반기 세계 금융위기 이후부터 최근까지 나타난 중국의 ‘공세적’ 외교를 살펴볼 때, 필자는 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다고 생각한다. 이것은 아직 초보적인 수준의 판단이며, 이후의 연구를 통해 수정 보완되어야 하는 잠정적인 결론이다. 또한 여기서 필자가 제기하는 일부 내용은 앞에서 살펴본 관료정치 모델의 입장 및 경험주의적 입장의 주장과 유사하다.

첫째, ‘공세적’ 외교는 중국 정부가 새로운 외교 ‘정책’을 결정하여 실행하면서 나타난 결과라기보다는 다양한 국내외적 상황에 대응하는 ‘과정’에서 나타난 외교 ‘행태’의 변화로 보는 것이 타당하다. 중국의 외교 방침과 정책

은 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 현재까지 공식적으로 바뀐 것이 없다. 1990년대 중반에 수립된 정책(일부는 1980년대 초에 수립)이 현재까지 이어지고 있다는 것이다. 앞서서도 말했듯이 이런 사실은 많은 중국 정부의 공식 문서뿐만 아니라 2012년 11월에 개최된 공산당 18차 당대회를 통해서도 확인할 수 있었다.

따라서 최소한 중국이 증강된 국력을 바탕으로 외교 정책을 변경했고, 이런 변경된 정책에 입각해서 중국 정부가 ‘공세적’ 외교를 일관되고 체계적으로 추진하고 있다고는 말할 수 없다. 그보다는 다양한 국내의 요소(특히 국내 요소)가 상승 작용을 일으키면서 ‘공세적’ 외교가 나타났다고 보는 것이 더욱 타당하다. 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 나타난 서구 강대국(특히 미국)의 쇠퇴와 이에 대비되는 중국의 급속한 부상, 그리고 이를 인식한 중국의 정치 지도자와 국민들의 자신감 증가, 이를 배경으로 한 민족주의의 강화와 확대, 외교 정책의 결정과 관련된 행위자의 급속한 증가와 행위자 간 정책 조정의 어려움 혹은 정책 조정의 부재, 권력교체 시기의 민감성과 이에 따른 강경한 대응의 유혹 등이 이런 다양한 요소에 해당한다.

둘째, 그래서 중국의 ‘공세적’ 외교는 ‘주도적, 계획적’이라기보다는 ‘반응적, 즉자적’이라는 특징이 있다. 2008년 하반기 이후 중국은 남중국해에서는 베트남 및 필리핀과, 동중국해에서는 일본과 새로운 영토 및 영해 분쟁을 겪고 있다. 2010년에는 북한의 군사 도발을 둘러싸고 한국 및 미국과도 갈등을 겪었다. 중국은 또한 미국의 ‘아시아 선회(pivot to Asia)’ 정책이 ‘중국 포위 전략’이라고 강력하게 비판했다. 동시에 중국은 G-20 회의, 유엔 기후변화 협약 회의, 이란과 시리아 문제와 관련된 유엔 안보리 회의에서 미국과 협력보다는 대립과 경쟁을 이어갔다. 이처럼 2008년 세계 금융위기 이후 중국과 타국 간의 갈등과 대립은 전에 없이 확대되었고, 이런 대립과 갈등에서 중국은 전보다 더욱 공세적, 경우에 따라서는 강경한 태도를 취했다.

그런데 이런 분쟁이나 대립을 면밀히 분석해 보면, 중국이 이를 주도적이고 계획적으로 일으켰다는 근거는 거의 없다. 즉 중국은 이미 벌어진 상황에 대응하거나, 타국이 시작한 상황에 대응하기 위해 공세적 조치를 취했던 경우가 대부분이었다. 전자의 예로는 2009년 세계 금융위기가 발생하면서 이를

해결할 목적으로 소집된 G-20 회의와, 새로운 국제 환경체제를 마련하기 위한 목적으로 전과 다르게 미국 등 선진국과 개도국의 정상들이 대규모로 참석하여 대립한 2009년의 코펜하겐 유엔 기후변화 회의가 있다. 후자의 예로는 남중국해와 동중국해에서의 분쟁, 북한의 도발과 관련된 중국과 한미 간의 갈등이 있다. 그래서 많은 중국학자들은 중국이 이제 증강된 국력에 합당한 ‘대전략(大戰略, grand strategy)’을 수립하고, 이에 따라 주요 현안에 계획적이고 체계적으로 대응해야 한다고 주장한다(郝雨凡, 2010; 趙克金, 2010; 閻學通, 2012; 「未來十年」, 2012). 다시 말해, 중국은 지금까지 어떤 장기적이고 전체적인 전략이나 방안이 없는 상황에서 동시 다발적으로 혹은 연쇄적으로 발생하는 분쟁에 대응하느라고 매우 커다란 어려움을 겪고 있다는 것이다.

셋째, 그런데 중국이 이런 영토 및 영해 분쟁에 대응하는 과정에서 새로운 정책이 형성되기 시작했다. 소위 ‘황옌다오(黃巖島) 모델(模式)’이 바로 그것이다. 2012년 4월부터 몇 개월 동안 스카보로 섬(Scarborough Shoal)/황옌다오 인근에서 필리핀 해군 함정과 중국의 해양 순시선이 대치하는 긴장 국면이 연출되었다. 이때 중국은 몇 가지 조치를 동시에 취하면서 필리핀을 압박했다. 중국 국내법에 따른 해양 순시선의 ‘현장 법집행을 위주로 하고(現場執法為主)’, 필리핀 정부와 협상을 시도하는 ‘외교적 수단을 보조로 사용하며(外交手段爲輔)’, 만일의 경우를 대비하여 ‘군사적 수단을 방패로 삼는(軍事手段爲後盾)’ 조치를 취했다는 것이다(「海上摩擦」, 2012). 황옌다오 모델은 이처럼 영토 및 영해 분쟁에 대응하는 중국의 새로운 종합적이고 체계적인 대응 정책을 가리킨다. 그리고 이는 현재 일본과의 센카쿠열도/다오위다오 분쟁에도 적용되고 있다고 판단된다.

이런 황옌다오 모델은 몇 가지 특징을 갖고 있다. 첫째, ‘방어’에서 ‘공세’로 대응을 전환한다. 중국이 이전에는 타국이 문제를 일으키면 마지못해 대응했는데, 이제는 발생한 문제를 자국에게 유리하게 만들기 위해 매우 적극적으로 대응한다는 것이다. 둘째, 관련국에 ‘한계선(底線, bottom line)’을 선포한다. 만약 상대가 이 한계선을 넘으면 이를 전기로 삼아 ‘위기’를 ‘기회’로 전환한다. 즉 상대국의 ‘과도함’과 ‘실수’를 ‘기회’로 활용한다. 실제로

2012년 봄 필리핀과 중국 간에 스카보로 섬/황옌다오 대치 사건이 발생했을 때, 중국 외교부는 5월 7일에 주중 필리핀 대사관에 “중국은 필리핀의 사태 확대에 대비하여 모든 준비를 마쳤다”고 통보했고, 5월 8일 『인민일보』 사설에서도 이런 뜻을 밝혔다(安非, 2012). 5월 15일에는 파이빙귀 국무위원이 한 회의의 연설에서 “겸손과 신중함은 타국의 기만을 용인하는 것과 같지 않다”고 필리핀에 경고했다(程光錦, 2012). 셋째, 정치·경제·군사 등 가능한 모든 수단을 동원하여 상대를 압박한다. 실제로 중국은 필리핀산 바나나의 수입을 제한하는 등 경제 제재를 통해 필리핀에 막대한 손실을 주었다. 그 결과 2012년 필리핀의 중국 수출은 약 50% 정도 감소했다. 중국의 ‘보이지 않는 경제적 제재’에 의한 수출 감소는 일본에서도 나타났다.

넷째, ‘공세적’ 외교는 영역, 상황, 시기에 따라 중국이 강경책과 유화책을 적절히 혼합하여 구사하면서 다양한 모습을 보이는 특징을 갖고 있다. 다시 말해 중국의 ‘공세적’ 외교가 항상 ‘강경한’ 외교를 의미하는 것은 아니다. 따라서 중국의 ‘공세적’ 외교를 정확히 이해하고 평가하기 위해서는 종합적이고 체계적인 분석이 필요하다. 여기서 ‘영역’은 주권, 안보, 영토 등 전통 안보 영역과 기후변화, 금융위기, 테러, 질병, 식량, 에너지 등 비전통 안보(non-traditional security)의 영역을 말한다. ‘상황’은 국제사회에서 중국이 고립이 심화되는 상황과 그렇지 않은 상황 등 중국이 처한 국제적 조건과 상황을 말한다. ‘시기’는 2009년부터 2010년까지 중국의 자신감이 최고조에 달한 시기와 그 이후 중국에 대한 전 세계의 비난이 확산된 시기 등을 가리킨다.

구체적으로 영토 및 영해 분쟁에서, 중국은 기본적으로 강경한 입장을 유지하면서도 군사적 수단보다는 행정적 수단을 사용하여 상황을 관리하려고 노력한다. 또한 이와 함께 외교적 수단을 적극적으로 이용하여 분쟁의 확산을 방지하려고 시도한다. 전통 안보의 영역에서 ‘강경책’은 물리력(예를 들어, 해양 감시선)을 동원하여 타국의 석유 탐사를 저지하거나, 어정 감시선의 순항 활동을 증가하여 자국의 배타적 경제수역에 대한 감독을 강화하는 것이 있다. 해군력을 중심으로 한 군사력 증강도 강경책의 중요한 요소이다. 미국의 남중국해 개입을 사전에 차단하기 위해 강력히 항의하는 정책도 여기에

포함된다. ‘유화책’에는 당사자 간의 양자 협상을 선호하되 아세안(ASEAN)이 주도하는 다자 협상에도 참여할 수 있다는 방침이 있다. 그밖에도 분쟁국과의 외교적인 교류를 지속적으로 추진하는 것도 유화책에 속한다. 실제로 중국은 분쟁 중에도 당사국인 베트남과 필리핀의 최고 지도자나 고위급 인사의 자국 방문을 적극 추진했고, 실제로 이를 성사시켰다.

이런 특징은 중국과 필리핀 간의 남중국해 영토 분쟁을 살펴보면 잘 나타난다. 필리핀은 2008년 무렵부터 남중국해, 특히 스카보레 섬/황옌다오 지역의 분쟁을 자국에 유리한 방향으로 유도하기 위해 몇 가지 정책을 적극적으로 추진해 왔다. 외국 정유회사와의 공동 석유 탐사, 아세안+중국, 아세안+한·중·일, 아세안 지역 포럼(ARF), 동아시아 정상회의(EAS) 등 아세안 관련 각종 회의에서의 문제 제기와 분쟁의 국제화 시도, 미국과의 군사 협력 강화와 미국의 지지 유도, 베트남 및 일본과의 협력 강화와 중국에 대한 공동 대응의 추진이 대표적인 조치이다. 한마디로 말해 그 동안 중국과의 남중국해 분쟁에서 필리핀은 일방적이고 주도적으로 문제를 해결하려고 시도했다. 이런 점에서 필리핀이 중국을 도발하면서 공세적 외교를 전개했다고 평가할 수도 있다.

이에 대해 중국은 ‘당사자 해결(즉 제3자 개입의 반대)’과 ‘양자 협상(즉 다자 협상의 반대)’의 원칙을 강조하면서도 유연하게 강경책과 유화책을 혼합하여 이런 필리핀의 시도에 대응했다. 이 중에서 특히 쟁점이 되었던 것이 2002년 아세안과 중국이 체결한 〈남중국해 행위 선언〉의 ‘행동지침(guideline)’을 제정하는 문제였다. 중국은 ‘남중국해 행위 준칙(南海行為準則/‘행동지침’의 중국식 명칭)’이 기본적으로 ‘아세안+중국’의 다자 협상을 통해 만들어지고, 이렇게 되면 ‘아세안 대 중국’의 대립구도가 형성될 것으로 판단해 반대 입장을 견지해 왔다. 그런데 이런 반대 입장이 곧 바뀌었다. 2010년 강경한 중국에 대한 비판이 전 세계적으로 확산되자 중국은 아세안 국가의 우려와 경계를 완화하기 위해 입장을 바꾸었던 것이다. 구체적으로 중국은 2011년 7월 ‘아세안+중국’ 회의에서 〈남중국해 행위 선언〉을 실행하기 위한 후속 조치로서 ‘행동지침’의 제정에 참여할 수 있다고 양보했다.

다만 중국은 아세안 국가들이 자국을 배제한 상태에서 ‘행동지침’의 제정

을 주도하는 것에는 반대했다. 예를 들어, 2011년 9월에 필리핀 마닐라에서 남중국해 관련 아세안 관련국 전문가 회의가 개최되었을 때 중국은 필리핀을 맹비난했다. 필리핀이 중국을 배제한 상태에서 자국에 불리한 내용의 ‘행동지침’의 초안을 작성하고, 이렇게 만들어진 ‘행동지침’을 가지고 중국에 가입을 강요할 지도 모른다는 것이 비난의 주된 이유였다. 참고로 이 회의에는 아세안 10개 회원국 중에서 모두 8개국, 즉 필리핀, 브루나이, 말레이시아, 베트남, 인도네시아, 미얀마, 싱가포르, 태국이 참가했다(“Asean meeting”, 2011; 「揭開菲律賓」, 2011).

이러한 중국의 유연한 입장은 이후에도 계속되었다. 예를 들어, 2011년 9월 18일 외교부 대변인은 정례 브리핑에서 한 기자의 ‘행동지침’에 대한 중국의 방침을 묻는 질문에 이렇게 답변했다. 즉, “중국은 조건이 성숙되면 ‘행동지침’의 제정을 모색할 수 있다는 개방적인 자세를 갖고 있고,” 실질적인 협력을 전개할 것을 각국에 촉구한다는 것이다(「外交部說」, 2011). 이런 중국의 입장은 2012년 1월 〈남중국해 행위 선언〉의 실행을 위한 ‘아세안+중국’의 4차 고위급 회담에서 지속되었다. 이때 중국은 〈선언〉의 틀 속에서 각국의 협력을 촉진하기 위해 30억 위안(元: 약 5,400억 원)의 ‘중국-아세안 해상(海上) 협력기금’을 출자했다(「中國和東盟」, 2012). 이처럼 중국은 완강한 반대에서 조건부 수용으로, 다시 적극적인 추동으로 태도를 바꾸어왔다.

다만 중국이 실제로 구속력 있는 ‘행동지침’을 제정하는데 얼마나 동의할 것인가에 대해서는 아직 속단할 수 없다. 중국은 지금까지 자국의 주권 행사에 영향을 미칠 수 있는 어떤 법적 구속력이 있는(legal-binding) 지역 기구의 조치에도 반대해 왔기 때문이다. 대신 중국은 참여 국가 간의 ‘협외, 대화, 만장일치’ 등을 중시하는 ‘아세안 방식(ASEAN-way)’을 선호하고, 실제로 이런 방식의 지역 기구에 적극적으로 참여하는 경향이 있다. 이런 점에서 중국은 ‘남중국해 행동지침’의 제정을 비롯한 각종 지역주의 정책에 대해 ‘연성의 접근법(soft approach)’을 취하고 있다고 평가할 수 있다(Zhao, 2011).

이와 같은 중국의 양면 정책은 다른 곳에서도 확인할 수 있다. 예를 들어, 중국은 미국의 아시아 선회 정책을 비판하면서도 양국 관계의 발전을 위한 적극적인 시도를 멈추지 않았다. 미국에 ‘신형대국관계(新型大國關係)’의 수

립을 제안한 것은 대표적인 사례이다. 구체적으로 중국은 2011년 1월 후진타오 주석의 미국 방문 때 이를 제안했다. 당시 <공동성명>에 미·중은 “상호 존중, 상호 이익 및 공동 승리의 협력 동반자 관계를 건설하기 위해 공동으로 노력한다”는 표현이 들어간 것은 중국의 제안을 반영한 것이다. 신형대국관계의 기본 내용이 이때 처음으로 공식 제시되었다. 이후 2012년 2월 시진핑 부주석이 미국을 방문했을 때 다시 신형대국관계를 수립할 것을 공식 제안했다. 이어 동년 5월에 개최된 제4차 미·중 전략경제대화회의 개막식 치사에서 후진타오(胡錦濤, 2012a)가, 동년 7월에 개최된 세계평화포럼의 개막식 치사에서 시진핑(「習近平」, 2012)이 신형대국관계의 수립을 다시 제안했다.

그밖에도 중국이 최근에 유엔 기후변화 협약 당사국 총회(COP)에서 보여준 행태에서도 이런 강경함과 유연함의 결합을 찾아올 수 있다. 개도국도 선진국처럼 온실가스의 의무 감축에 참여해야 하는가라는 문제, 그리고 개도국의 환경 개선을 위해 선진국이 어떤 규모로 어떻게 지원할 것인가라는 문제를 놓고 그 동안 중국은 주요 선진국과 대립해 왔다. 이 중에서 중국과 미국 간의 대립은 특히 심각했고, 이로 인해 유엔 기후변화 회의가 성과 없이 진행되었다는 비판이 제기되었다. 그런데 중국의 이런 강경한 태도가 시간이 가면서 조금씩 유연해졌던 것이다.

구체적으로 2009년 덴마크 코펜하겐 회의(COP15)에서 중국은 선진국에만 온실가스의 의무 감축을 규정한 교토의정서(Kyoto Protocol) 체제가 앞으로 계속 유지되어야 할 뿐만 아니라 선진국의 개도국 지원도 더욱 확대되어야 한다고 주장하면서 미국 등 선진국과 강경하게 대립했다. 그런데 2010년 멕시코 칸쿤 회의(COP16)부터 중국의 태도가 변화하기 시작했다. 만약 선진국만이 온실가스의 의무 감축에 참여하도록 규정한 현행의 교토의정서가 연장 실시된다면, 중국은 선진국과 개도국 모두가 의무 감축에 참여하는 새로운 국제 환경체제의 수립에 협력할 수 있다는 태도를 보이기 시작한 것이다. 이는 2011년 남아프리카 더반 회의(COP17)로 이어졌고, 그 결과 2012년 카타르 도하 회의(COP18)에서 비록 소수의 선진국만이 참여하는 것이지만 교토의정서의 2차 공약기(2013~20년)가 확정되었다. 또한 선진국과

개도국 모두가 온실가스의 의무 감축에 참여하는 새로운 국제 환경체제 (Post-Kyoto Protocol regime)의 수립을 위해 참여 국가들이 구체적이고 실제적인 준비에 들어가기로 합의했다(신범식, 2011; 원동욱, 2011; Conrad, 2012; He, 2010; 蔡學儀, 2011).

이처럼 중국의 ‘공세적’ 외교는 항상 강경한 모습만 보여주는 것이 아니다. 영역, 상황, 시기에 따라 중국은 강경책과 유화책을 유연하게 사용한다. 특히 주권 및 영토와 관련된 전통 안보 영역에서는 강경책이 중심이 되지만, 기후변화나 경제위기와 같은 비전통적 안보 영역에서는 강경책과 유화책을 적절하게 섞어서 사용한다. 결국 중국의 ‘공세적’ 외교는 일반적으로 생각하는 것처럼 항상 강경한 것만은 아니다. 따라서 2008년 하반기 세계 금융위기 이후 중국의 변화된 외교를 분석하고 평가할 때에는 이 점에 유의해야 한다.

다섯째, 앞에서 말했듯이 최근 몇 년 동안 중국의 외교 ‘정책(policy)’은 공식적으로 변화하지 않았지만 외교 ‘행태(behavior)’는 일정한 변화를 보이고 있다. 그런데 이런 외교 정책과 외교 행태 간의 ‘불일치’는 일정한 시간이 흐른 뒤에 어떤 방식으로든 해소될 것이다. 이는 둘 중의 하나의 방식으로 이루어질 것이다. 하나는 중국의 ‘공세적’ 외교 행태가 이전의 외교 행태로 돌아가면서 기존의 외교 정책이 계속 유지되는 방식이다. 다른 하나는 중국의 ‘공세적’ 외교 행태가 앞으로도 계속되고, 이런 ‘공세적’ 외교 행태에 맞추어 새로운 외교 정책이 공식적으로 결정되든 방식이다.

한 국가의 외교 ‘행태’는 외교 ‘정책’의 변화 없이도 일정 기간 변화할 수 있다. 즉 외교 정책은 공식적으로 변화하지 않았지만, 달라진 국제 상황과 관련 국가들의 새로운 정책에 대응하는 과정에서 외교 행태에 일정한 ‘변화’가 발생하고 외교 정책에도 ‘미세 조정(fine-tuning)’이 이루어질 수 있다는 것이다. 이는 국제정세가 매우 빠르게 변화하여 한 국가의 외교 정책이 이를 따라가지 못하는 상황에서 과도기적으로 나타날 수 있다. 그런데 ‘변화’와 ‘조정’이 계속 누적되면 그것은 새로운 외교 정책의 결정으로 이어질 수 있다. 반면 ‘변화’와 ‘조정’이 중단되면 이전의 외교 정책이 유지될 것이다. 지난 몇 년 동안 중국 외교에는 바로 이런 ‘변화’와 ‘조정’의 현상이 일어나고 있다고 판단된다.



향후에 중국 외교 행태의 ‘변화’와 외교 정책의 ‘미세 조정’이 계속된다면, 미래의 어느 시점에서는 새로운 외교 정책이 공식 결정될 가능성이 있다. 2012년 여름의 어느 비공개 학술 세미나에서 한 일본학자는 2014년에 12차 ‘재외 사절 회의(在外使節會議)’가 개최되면 그 가능성을 엿볼 수 있다고 주장했다. 참고로 재외 사절 회의는 5년에 한 번 개최되는데, 후진타오 총서기가 주재한 11차 재외 사절 회의는 2009년 7월에 개최되었다. 혹은 시진핑 집권 2기가 시작되는 2017년 공산당 19차 당대회, 아니면 ‘6세대’ 지도부가 등장하는 2022년 20차 당대회가 그 시점이 될 수도 있다.

만약 중국의 외교 정책이 공식적으로 변경되는 시점이 실제로 온다면 아마도 국내총생산(GDP) 규모를 기준으로 중국이 미국을 제치고 세계 1위의 경제대국이 될 것으로 예상되는 2020년 전후가 될 가능성이 더 높다. 다시 말해 2022년 공산당 20차 당대회에서 새로운 외교 방침과 정책이 공식 결정될 가능성이 있다는 것이다. 다만 이것이 실현되기 위해서는 최근의 외교 행태의 ‘변화’와 정책의 ‘미세 조정’이 향후에도 가속화되어야 한다. 실제로 그렇게 될 지는 조금 더 두고 보아야 할 것이다.

투고일자: 2013-03-19 심사일자: 2013-04-22 게재확정: 2013-04-24

## 참고문헌

- 김재철. 2012. 「중국의 공세적 외교정책」. 『한국과 국제정치』 제28권 제4호. pp. 29-59.
- 남궁 곤. 2004. 「외교정책결정 이론」. 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론. pp. 291-331.
- 신범식. 2011. 「기후변화의 국제정치와 미-중관계」. 『국제관계논총』 제51집 제1호. pp. 127-158.
- 원동욱. 2011. 「국제 기후담판에서 중국의 입장 변화 분석: 과정과 동인을 중심으로」. 『중소연구』 제35권 제3호. pp. 41-69.
- 이동률. 2013. 「중국 외교정책의 변화와 지속」. 전성홍 편저. 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』. 서울: 서강대학교출판부. pp. 219-256.
- 조영남. 2012. 『용과 춤을 추자: 한국의 눈으로 중국 읽기』. 민음사.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『시진핑 리더십과 중국의 꿈』. 민음사(예정).
- “Asean meeting on sea dispute risks infuriating Beijing.” 2011. South China Morning

- Post. September 23. <http://www.scmp.com>(검색일: 2011. 9. 23).
- Brzezinski, Zbigniew and John J. Mearsheimer. 2005. "Clash of the Titans." *Foreign Policy*, 146: 46-50.
- Christensen, Thomas J. 2012. "More Actors, Less Coordination? New Challenges for the Leaders of a Rising China." In Gilbert Rozeman (Ed.), *China's Foreign Policy: Who Makes It, and How Is It Made?* Seoul: Asan Institute for Policy Studies. pp. 19-35.
- Conrad, Bjorn. 2012. "China in Copenhagen: Reconciling the 'Beijing Climate Revolution' and the 'Copenhagen Climate Obstinacy'." *China Quarterly* 210: 435-455.
- Fravel, M. Taylor. 2011. "China's Strategy in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia*, 33(3): 292-319.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights." In Patrick M. Cronin et al., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Southeast Asia* (Center for a New American Security). pp. 33-50.
- Glaster, Charles. 2011. "Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism." *Foreign Affairs*, 90(2): 89-91.
- Hamrin, Carol Lee and Suisheng Zhao (Eds.). 1995. *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*. Armonk: M.E. Sharpe.
- He, Lichao. 2010. "China's Climate Change Policy from Kyoto to Copenhagen: Domestic Needs and International Aspirations." *Asian Perspective*, 34(3): 5-33.
- International Crisis Group. 2012. *Stirring up the South China Sea* (I) (Asia Report N. 223).
- Jakobson, Linda and Dean Knox. 2010. *New Foreign Policy Actors in China* (SIPRI Policy Paper 26).
- Kaplan, Robert D. 2010. "The Geography of Chinese Power." *Foreign Affairs*, 89(3): 20-41.
- Kirshner, Jonathan. 2010. "The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China." *European Journal of International Relations*, 18(1): 53-75.
- Lampton, David M. (Ed.). 2001. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Policy Implementation in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lawrence, Susan V. 2011. "Perspective on Chinese Foreign Policy" (Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing).
- Lieberthal, Kenneth and David M. Lampton (Eds.). 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.

- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi. 2012. *Addressing U.S.-China Strategic Distrust* (John L. Thornton China Center at Brookings Institution).
- Mann, James. 2010. "Behold China: Repressive at Home, Aggressive Abroad, Driving Obama Nuts." *New Republic*. March 17, 2010. <http://www.tnr.com> (검색일: 2013. 1. 24).
- Mearsheimer, John J. 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia." *Chinese Journal of International Politics*, 3: 389-390.
- Ning, Lu. 1997. *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*. Boulder: Westview Press.
- Rozman, Gilbert (Ed.). 2012. *China's Foreign Policy: Who Makes It, and How Is It Made?* Seoul: Asan Institute for Policy Studies.
- Schweller, Randall L. and Xiaoyu Pu. 2011. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline." *International Security*, 36(1): 41-72.
- Swaine, Michael D. 1995. *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*. Santa Monica: RAND.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Perception of an Assertive China." *China Leadership Monitor*, 32.
- \_\_\_\_\_. 2011. "China's Assertive Behavior, Part One: On 'Core Interests'." *China Leadership Monitor*, 34.
- \_\_\_\_\_. 2012a. "Chinese Assertive Behavior, Part Three: The Role of the Military in Foreign Policy." *China Leadership Monitor*, 36.
- \_\_\_\_\_. 2012b. "Chinese Assertive Behavior, Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises." *China Leadership Monitor*, 37.
- \_\_\_\_\_. 2012c. "Chinese Leadership and Elite Response to the U.S. Pacific Pivot." *China Leadership Monitor*, 38.
- \_\_\_\_\_. 2012d. "Chinese Views of the Syrian Conflict." *China Leadership Monitor*, 39.
- \_\_\_\_\_. 2013. "The 18th Party Congress and Foreign Policy: The Dog that Did Not Bark?" *China Leadership Monitor*, 40.
- Swaine, Michael D. and M. Taylor Fravel. 2011. "China's Assertive Behavior, Part Two: The Maritime Periphery." *China Leadership Monitor*, 35.
- Wang, Jisi. 2011. "China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way." *Foreign Affairs*, 90(2): 68-79.
- Zhao, Suisheng. 2011. "China's Approach toward Regional Cooperation in East Asia." *Journal of Contemporary China*, 20(68): 53-67.
- 「揭開菲律賓 南海會議真相」. 2011. 〈人民網〉 9月 26日. <http://www.people.com.cn> (검색일: 2011. 9. 26).
- 「未來十年的中國外交轉型」. 2013. 〈環球網〉 1月 4日. <http://www.huanqiu.com>(검색

- 일: 2013. 1. 4).
- 「習近平: 推動個大國客觀理性看待彼此戰略意圖」. 2012. 〈人民網〉 7月 7日. <http://politics.people.com.cn>(검색일: 2012. 11. 14).
- 「外交部就制定南海行爲準則做出回應」. 2011. 〈新華網〉 11月 19日. <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2011. 11. 19).
- 「中國和東盟國家在京召開落實〈南海各方行爲宣言〉高官會」. 2012. 〈新華網〉 1月 15日. <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2012. 1. 16).
- 「海上摩擦正步入多發期 中國將有所作為」. 2012. 〈新華網〉 12月 29日. <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2012. 12. 29).
- 戴秉國. 2010. 「中國堅持走和平發展道路, 並非拍腦袋的產物」. 〈人民網〉 12月 13日. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2010. 12. 13).
- 慕永鵬. 2012. 「中國新班子要走什麼外交路」. 〈人民網〉 11月 23日. <http://opinion.people.com.cn>(검색일: 2012. 11. 23).
- 安非. 2012. 「中方已做最後交涉 對菲方動武一觸即發」. 〈多為新聞網〉 5月 8日. <http://www.dwnews.com>(검색일: 2012. 5. 9).
- 楊潔篪. 2010. 「外交部長楊潔篪答記者問」. 〈中國人大網〉 3月 7日. <http://www.npc.gov.cn>(검색일: 2010. 3. 7).
- 閻學通. 2012. 「中國崛起面臨的國際體系壓力」. 〈環球網〉 12月 7日. <http://www.huanqiu.com>(검색일: 2012. 12. 7).
- 溫家宝. 2010. 「溫家宝總理會見中外記者」. 〈中國人大網〉 3月 14日. <http://www.npc.gov.cn>(검색일: 2010. 3. 14).
- 王文. 2010. 「專訪外交高官: 中國外交及不軟弱 也沒有變強硬」. 〈環球網〉 12月 23日. <http://www.huanqiu.com>(검색일: 2010. 12. 24).
- 張歷歷. 2007. 『外交決策』. 北京: 世界知識出版社.
- 程光錦. 2012. 「國務委員戴秉國: 謙虛謹慎不等于容忍他國欺負」. 〈人民網〉 5月 15日. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2012. 5. 16).
- 趙克金. 2010. 「制定大戰略, 中國不能再猶豫」. 〈環球網〉 6月 2日. <http://www.huanqiu.com>(검색일: 2010. 6. 2).
- 朱光磊. 2002. 『當代中國政府過程』(修訂版). 天津: 天津人民出版社.
- 蔡學儀. 2011. 『中國與國際氣候政治』. 臺北: 五南圖書出版社.
- 郝雨凡. 2010. 「用大戰略打破中國外交被動」. 〈環球網〉 9月 17日. <http://www.huanqiu.com>(검색일: 2010. 9. 19).
- 郝雨凡·林甦 主編. 2007. 『中國外交決策: 開放與多元的社會因素分析』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 胡錦濤. 2012a. 「推進互利共贏合作 發展新型大國關係」. 〈人民網〉 5月 3日. <http://politics.people.com.cn>(검색일: 2012. 11. 14).
- \_\_\_\_\_. 2012b. 「堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥: 在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」. 『中國共產黨第十八次全國代表大會文件彙編』. 北京: 人民出版社. pp. 1-53.

## Why Is China Assertive?

An Assessment on China's Foreign Policy Since the Global Financial  
Crisis in 2008

Young Nam Cho

Associate Professor, Graduate School of International Studies  
Seoul National University

This article aims at reviewing the previous studies on China's assertive foreign policy since the global financial crisis in 2008, and presenting a few features of China's assertive diplomacy. It divides the different understandings of China's assertive diplomacy into four categories. First is China's official position. Second is the argument of offensive realism. Third is the interpretation of bureaucratic politics model. Fourth is an empirical analysis. This paper investigates these four categories focusing on each of these arguments and problems, and then moves toward to explain a few features of China's assertive diplomacy based on my own observation.

Keywords: China's rise, assertive diplomacy, offensive realism, bureaucratic politics model, maritime disputes

