

중국 싱크탱크의 역할과 작용¹⁾: 국방관련 싱크탱크를 사례로

하도형(국방대)

목차

I. 서론

II. 중국 싱크탱크의 정의와 역할

III. 사례연구: 군사과학원의 역할과 작용을 중심으로

I. 서론

최근 연구결과에 따르면, 개혁개방 이후 중국의 정책결정, 특히 대외정책결정 과정에 있어 새로운 행위자들이 등장하고 있다.²⁾ 즉, 중국의 대외개방정책과 기술혁신, 시장지향의 경제개혁,³⁾ 그리고, 중국사회의 지속적인 다원화와 국제질서에 대한 상호의존성의 증대로 인해, 에너지기업, 금융기관, 지방정부, 싱크탱크, 언론매체, 네티즌 등과 같은 새로운 행위자들이 등장하게 되었다는 것이다.⁴⁾

본 논문에서는 이와 같은 중국외교정책 결정의 새로운 행위자들 가운데 싱크탱크의 역할과 작용에 대해 고찰해 보고자 한다. 중국의 외교관련 싱크탱크는 중화인민공화국의 성립과 더불어 설립되기 시작하였으나,⁵⁾ 1980년대 이전까지는 자료수집이나 문건 기초 작업, 그리고 정책선전 업무를 하는데 머물러 있었다.⁶⁾ 그러나 개혁개방 이후, 특히 1990년대 이후 외교정책 제정권과 영향력이 개인에서 각종 조직기구로 전이되고, 이와 더불어 대외업무가 중앙외사영도소조(중앙국가안전영도소조)와 중앙외사판공실을 중심으로 운영됨에 따라 제도화의 정도가 강화되었으며, 이에 따라 싱크탱크

1) 본 논문은 현재 연구진행 과정중에 있는 중간단계의 성과물로서, 필자의 동의 없이 인용하지 말아 주시길 부탁드립니다.

2) 郝雨凡 林甦 主编 中国外交决策:开放与多元的社会因素分析 社会科学文献出版社 2007; Linda Jakobson and Dean Konx, "New Foreign Policy Actors in China", SIPRI Policy Paper No.26, 2010; 王存刚 当今中国的外交政策:谁在制定?谁在影响 外交评论 2012年第2期, pp.1-18.

3) 郝雨凡 林甦 主编 中国外交决策:开放与多元的社会因素分析 社会科学文献出版社 2007, p.27

4) Linda Jakobson and Dean Konx, "New Foreign Policy Actors in China", SIPRI Policy Paper No.26, 2010, p.vi

5) 중국 싱크탱크의 역사적 발전과정에 대해서는 다음을 참조하십시오. 王军 但兴悟 中国国际关系研究四十年 中央编译出版社 2008 pp. 56-110; 陈广猛 中国外交思想库:定义、分类和发展演变 外交评论 2009年第1期 p.66-69; 전병곤, 양갑용, "중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문과 현황분석", 통일연구원, 2012, pp.20-30; 이문기, "중국싱크탱크의 현황과 역할 변천 연구", 국민대학교 중국인문사회연구소 국내학술대회(2012년 2월 17일), pp.3-7; 김흥규, "중국 국제정치 분야 싱크탱크 연구:후진타오 시기를 중심으로" 외교안보연구원, 2010년

6) 孙哲, 中国外交思想库:参与决策的角色分析 复旦学报 2004年第4期 p.98

와 학술계의 작용이 더욱 강화되었다.⁷⁾ 특히, 후진타오 집권시기에는 집단학습이 시행됨으로써, 싱크탱크에 속한 전문가 및 학자들이 중국 최고위층에게 직접적으로 자신들의 견해를 표출할 수 있는 통로가 마련되면서 싱크탱크의 역할은 더욱 부각되었다. 후진타오 시대에 집단학습이 정례화된 이유는 급속한 사회발전에 따른 각종 도전에 직면하여 당의 집권능력 강화가 필요했고, 이를 위해 첫째, 중대한 결정을 내리기 전에는 반드시 관련지식을 공부하고, 둘째, 각계의 의견을 광범위하게 청취하고, 셋째, 집단토론을 충분히 한다는 원칙을 정하였으며, 이 세가지 원칙을 가장 잘 충족시킬 수 있는 것이 정치국 집단학습이었다고 한다.⁸⁾ 이러한 이유는 곧, 정부주도로 이루어지는 중국의 정치행태와 달리 집단학습에 따른 싱크탱크의 부각은 실질적으로 발생한 수요에 의해서 이루어 졌음을 의미한다.

한편, 국제적으로 싱크탱크의 양적규모가 확대되는 추세와 더불어 중국의 싱크탱크의 숫자도 증대되고 있다. 미국 펜실베이니아 대학의 싱크탱크 연구대상에 포함된 양적 규모에 근거해 볼 때, 세계적으로 싱크탱크의 숫자가 5,465(2008년), 6,305(2009년), 6,480(2010년), 6,545(2011년), 6,603(2012년)개로 증가되는 가운데, 중국은 74(2008년), 428(2009년), 425(2010년), 425(2011년), 429(2012년)개로 비교적 증가추세를 유지하고 있는 편이다. 특히 수량적 규모의 국제순위에 있어서 2008년 세계 12위에 머물렀으나 2009년부터 세계2위로 도약한 후 지속적으로 그 순위를 유지하고 있다.⁹⁾ 이와 더불어, 질적인 측면에서도 2009년도를 제외한 2008년, 2010년, 2011년, 2012년에 중국사회과학원이 아시아지역에서 1위에 올랐다.¹⁰⁾

이상의 내용에 근거해 볼 때, 중국의 싱크탱크는 중국의 국내적 요인과, 국제적 측면에서 모두 매우 유의미한 연구대상이 될 수 있을 뿐만 아니라, 이에 대한 연구를 통해 새로운 행위자의 참여에 따른 중국 대외정책 과정의 변화추세도 살펴볼 수 있다. 한편, 중국의 싱크탱크에 대한 연구는 개괄적인 연구와 더불어 이른바 전형적인 싱크탱크에 대한 사례연구도 진행되었다. 사례연구의 측면에서는 특히 주쉬펑(朱旭峰)의 연구를 주목해 볼 수 있는데, 이 연구에서 진행된 사례연구의 대상은 중국사회과학원과 국무원 발전연구중심, 중국전자산업발전연구원, 종합개발연구원, 천치경제연구소, 북경대군경제관찰연구중심 등인데, 이들은 각각 중국의 저명연구소, 반관방 싱크탱크, 반관방 배경하의 민간운용 싱크탱크, 민간싱크탱크, 기업형 민간싱크탱크의 측면에서 선정된 것이다.¹¹⁾ 이러한 사례연구와 더불어 중국의 싱크탱크에 대한 연구가 활성화 되는 과정에서 외교정책과 관련한 싱크탱크의 연구도 진행되어 왔다. 그러

7) 宫力 门洪华 孙东方 中国外交决策机制变迁研究(1949-2009) 世界经济与政治 2009年第11期; 张骥 中国外交决策的基本过程 <http://www.aisixiang.com/data/62213.html>

8) 유상철, “정치국 집단학습을 알면 중국의 미래가 보인다”, 『동아시아 브리프』, pp.68-69

9) James G. McGann, “2010 Global Go To Think Tanks Index Report”, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012년도 판을 참조.

10) James G. McGann, “2010 Global Go To Think Tanks Index Report”, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012년도 판을 참조. 2009년의 아시아 1위는 일본의 일본국제관계연구소(Japan Institute of International Affairs)가 차지했으며, 2012년의 통계자료는 아시아 지역에서 중국, 인도, 일본, 한국을 분리하여 이들 국가들의 싱크탱크에 대해 별도로 순위를 매김.

11) 朱旭峰 中国思想库：政策过程中的影响力研究 清华大学出版社 2009.

나 이러한 연구들도 중국의 싱크탱크와 외교정책 결정과정의 동태적 상호작용을 보여 주는 사례연구나 정량적 연구에 이르지 못했는데, 이러한 한계는 중국의 문제만이 아니라 각국의 외교정책 결정과정이 기본적으로 ‘어둠상자(black box)’로 지칭되고 있는 것처럼, 외부에서 파악하기 어렵다는 본질적인 문제에서 기인한다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고, 본 논문에서 참고하고 있는 다양한 자료에 근거해 볼 때, 외교 관련 싱크탱크에 대한 연구가 진행되고 있다는 사실은 부인하기 어렵다. 그러나, 권력은 총구에서 나온다는 마오쩌둥의 언급에서 나타나듯이 권력의 가장 핵심적 자원의 하나이자, 외교관계의 핵심적 주제라고 할 수 있는 안보문제의 최후 보루인 국방부문과 관련된 싱크탱크에 대한 연구는 찾아보기 쉽지 않을 뿐만 아니라, 관련기관들에 대한 소개나 개괄적인 언급에 그치고 있다.¹³⁾ 또한, 중국에서 발발할 수 있는 전쟁의 성격과 관련하여 각각 인민전쟁과 국지전, 군사혁명에 근거한 전쟁을 수행해야 한다는 상이한 주장이 있음을 분석하는 과정에서, 일부 국방관련 싱크탱크도 그 구성원들을 통해 이러한 논쟁에 연계되어 있음을 언급하고 있는 연구도 있으나,¹⁴⁾ 관련 싱크탱크의 성향에 대해 집중적으로 분석하기 보다는 상이한 견해를 가진 집단(school)이 형성되어 있음에 초점을 맞추고 있어 국방관련 싱크탱크에 대해 연구한 것으로 보기는 어렵다.

따라서 본 논문에서는 중국의 외교정책 과정에서 새로운 행위자로 등장하고 있는 싱크탱크의 역할에 대한 기존의 연구성과를 정리함과 동시에 이와 관련한 함의를 고찰하고, 이러한 토대위에서 국방 관련 싱크탱크에 대해서도 이와 같은 함의가 공통적으로 작용하고 있는지를 사례연구를 통해 분석해 보고자 한다. 그리고, 본 논문의 사례연구는 중국군사과학원을 주요 대상으로 삼을 것이며, 그 이유는 앞에서 언급한 국방관련 싱크탱크 연구의 미흡성과 더불어 중국의 10대 싱크탱크¹⁵⁾ 가운데 당중앙군사위원회가 관리하는 2개(중국과학원과 중국군사과학원)의 조직 가운데 하나라는 점과, 외교정책과 관련하여 과학기술 분야의 중국과학원 보다는 안보분야에 속하는 군사과학원이 외교정책 과정의 새로운 행위자 역할과 더 밀접한 관련성이 있음을 고려하였다.

II. 중국 싱크탱크의 정의와 역할

1. 중국 싱크탱크의 정의

싱크탱크는 공공정책 이슈에 대해 정책결정자가 정보에 근거한 결정을 내릴 수 있도록 활동하는 가운데, 국내와 국제 이슈에 대한 정책관련 연구와 분석, 조언을 창출

12) 陈广猛 论思想库对中国外交政策的影响 外交评论 2010年第1期 p.88

13) Bates Gill and James Mulvenon, "Chines Military-Related Think Tanks and Research Institution, The China Quarterly Sep. 2002, No.171, pp.617-624.

14) Michael Pillsbury, China: Debates the Future Security Environment, NDU Press, 2000

15) 首届中国智库论坛在京隆重召开 http://www.cprcc.com.cn/News_Final.asp?Newsid=78

하는 조직이며, 그 범주에 있어 독립적이고 자율적인 조직과 준독립적인 조직으로 크게 나누어진다.¹⁶⁾ 서양 학계에서는 싱크탱크에 대한 이러한 정의와 더불어 다양한 주장들이 제기되고 있으나, 대부분, 정책연구에 종사하면서 정부의 정책결정에 영향을 미치는 것을 목표로 하는 독립적이고 비영리적인 요소를 싱크탱크의 주요 구성요소로 보고 있다.¹⁷⁾

그러나, 이와 같은 미국을 중심으로 한 서양학계의 정의에 대해 중국 학자들의 견해는 이를 중국에 그대로 적용하기는 어렵다는 것이 지배적이다. 즉, 중국의 사회주의 배경하에서 비영리성은 크게 문제가 되지 않으나, 독립성과 자율성은 극소수의 예외를 제외한 거의 모든 기구들이 정부의 자금에 의존하여 정부를 위해 일한다는 측면에서 문제가 된다는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 문제로 인해 과거 싱크탱크에 대한 중국 학자들의 정의는 독립성과 관련된 특징은 배제된 채, 주로 조직의 목적 또는 역할에 초점이 맞추어져 있었다. 예를 들면, “정책결정자가 개선을 심화시킬수 있도록 탁월하게 정리된 질서있는 과학적 사상을 제공하는 것이며, 권력과 지식간에 가설된 주요 교량과 같다. 싱크탱크는 각종 경로를 통하여 정책과 관련한 정보(지식)를 제공하여 정책결정자(권력)의 눈과 귀에 이르게 함으로써 정부 정책결정 능력을 증강시킨다.”,¹⁹⁾라는 정의에서 나타나고 있듯이 정책과 관련한 정보를 정책결정자에게 제공한다는 목적, 또는 역할에 초점을 맞추고 있으며, “고급 형식의 자문기구로서 종합적 자문기구”,²⁰⁾라는 정의 역시 역할에 따른 조직적 특징에 근거하고 있다.

그러나, 이와 같은 90년대의 연구경향과는 달리, 최근의 연구에서는 독립성과 관련하여 변화된 인식도 제기되고 있다. 즉, 독립성과 관련하여, 첫째, 비록 자금의 측면에서는 많이 미흡하긴 하지만 독립적 연구와 국내외 조직들과의 계약형 연구도 나타나고 있으며, 둘째, 조직적 측면에서 상급 주관부문의 구체적 업무에 대한 간섭이 적어져 상대적 독립성이 있고, 셋째, ‘중립적 관점’의 측면에서도, 정부의 위탁으로 인해 연구 성과의 중립성이 보장되지 않는다는 해외의 시각은 일종의 편견이라는 것이다.²¹⁾ 이러한 인식은 싱크탱크의 정의와 관련한 최근의 연구결과에서도 나타나고 있는데, 즉, “일반적으로 싱크탱크는 다양한 학과의 전문가 학자로 구성되어 있고, 그들은 주로 전문화의 각도와 객관적이고 과학적으로 정치, 경제, 사회, 과학기술, 군사, 외교, 문화등의 영역에 관련된 전략적 혹은 구체적 정책문제에 대해 연구를 진행하며, 정부 및 관련부문에 정책건의를 제기하고 사회여론과 대중의 관념에 영향을 미친다”²²⁾는 정의에서 ‘전문화, 객관적, 과학적’ 등과 같은 용어를 통해 독립성의 측면이

16) James G. McGann, “2010 Global Go To Think Tanks Index Report”, PP.62-63 <http://gototthinktank.com/rankings/>

17) Donald Abelson, “Think Tanks and US Foreign Policy An Historical View”, US Foreign Policy Agenda, Nov. 2002; 中国现代国际关系研究所 美国思想库及其对华政策倾向 时事出版社 2003年 p.4

18) 陈广猛 中国外交思想库:定义、分类和发展演变 外交评论 2009年第1期 p.58.

19) 汪廷炯 论思想库 中国软科学 1997年第2期

20) 华长明 现代咨询 航空工业出版社 1998

21) 陈广猛 中国外交思想库:定义、分类和发展演变 外交评论 2009年第1期 p.60-61.

22) 孙蔚 中国智库的现状及其参与决策研究 中州学刊 2011年第2期 P.119

반영되고 있다. 또한 “상대적으로 안정되고 독립적으로 운영되는 정책연구와 자문기구”,²³⁾ 라는 정의에서는 비록 운영의 측면에 제한되어 있기는 하지만 독립적이란 용어가 직접적으로 등장하고 있다.²⁴⁾

이러한 분위기는 ‘싱크탱크는 모두 미국식인가?’라는 반문과 함께 독립성의 측면에서 영국과 독일의 싱크탱크도 미국과는 상이한 특징이 있음을 분석하는 연구와,²⁵⁾ 중국의 싱크탱크도 스스로의 발전경로를 견지해야 한다는 주장²⁶⁾을 통해, 미국식 싱크탱크의 개념을 표준으로 삼는데 대한 문제의식의 제기로 이어지기도 하였다. 또한 이러한 문제점이 있음에도 불구하고 중국의 싱크탱크가 관점의 독립성은 보증해야 한다는 점은 부정하지 않는다.²⁷⁾

이상의 내용에 근거해 볼 때, 중국의 싱크탱크에 대한 정의와 관련하여, 공통적으로 중시되고 있는 것은 목적의 측면으로서, 정책결정자에 대한 정책연구와 자문이라는 역할이라고 할 수 있다. 또한, 이러한 측면과 최근 인식의 정도가 강화되고 있는 독립성을 연계시켜 볼 때, 앞에서 언급한 과거의 자료수집이나 문건 기초 작업과 정책선전 업무와는 달리, 생산된 연구결과나 자문의 중립성과 함께 이것이 어떠한 영향력을 미치는지에 대한 관심이 증대되고 있다. 이러한 내용들을 종합해 보면, 중국의 싱크탱크는 “정책연구 및 자문을 통해 정책결정자에게 일정한 영향을 미치는 상대적으로 안정되고 독립적으로 운용되는 조직”으로 정의해 볼 수 있다.

2. 중국 싱크탱크의 역할

중국 싱크탱크의 역할에 대해 논의하기에 앞서 앞에서 살펴본 개념적 정의에 기초하여 중국 싱크탱크의 유형²⁸⁾을 살펴보면, ‘독립적 운용’에 주목할 필요가 있다. 즉, 중국의 싱크탱크가 그 정도에 있어 크든 작든간에 대부분 관방의 배경하에 있음으로 말미암아 대부분 관변조직으로 분류될 수 있고, 이러한 측면에서 중국의 싱크탱크는

23) 朱旭峰 中国思想库:政策过程中的影响力研究 清华大学出版社 2009 p.64

24) 비록 극히 일부분에 국한된 현상이기는 하지만, 기업형 민간싱크탱크인 북경대군경제연구중심이 설립됨으로써, 독립적인 싱크탱크도 출현하고 있다. 이러한 민간 싱크탱크에 대해서는 다음을 참조. 仲大军 中国非政府研究机构(民间智库)的发展状况 <http://www.chinathinktank.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=5072&ArticlePage=1>; 秋风 现在最需要的是民间智库 <http://www.aisixiang.com/data/26715.html>; 贾西津: 民办思想库: 角色、发展及其管理 学会 2007年第7期

25) 朱旭峰 思想库都是美国式的吗?—美、英、德三国思想库发展模式比较 中国社会科学报 第147期 13版 <http://sspress.cass.cn/news/15827.htm>

26) 朱旭峰 中国思想库要坚持走自己的发展道路 <http://theory.people.com.cn/GB/40537/11564616.html>

27) 朱旭峰 中国智库:避免跌入依附陷阱 南方周末 <http://www.infzm.com/content/32830> 이와 같은 ‘관점의 독립성’에 있어 최고 정책결정자들에 대해서 뿐만 아니라, 이익집단에 대해서도 종속관계가 형성되어서는 안된다는 주장이 함께 제기되고 있다. 이익집단에 대한 싱크탱크의 종속에 대해서는 다음을 참조. 吴立波 中国十大学者背后的财团 瞭望东方周刊 <http://archives.youngchina.org/172.html>

28) 중국 싱크탱크의 유형에 대한 보다 자세한 논의는 다음을 참조하시오. 양갑용, “중국 싱크탱크의 유형과 특징”, 『한중사회과학연구』 제9권 3호, 91-104.

독립적이라는 일반적 싱크탱크의 특징에 부합하기 어렵다. 이로 인해 정부의 조직편제에 포함되어 정책활동에 직접적으로 참여하는 내부 연구조직은 ‘내부 브레인(內腦)’으로 분류하고, 이를 제외한 연구기관을 ‘외부 브레인(外腦)’으로 지칭함으로써 독립적 운용이라는 중국적 특색이 나타나고 있다. 그리고, 이러한 특징으로 인해, 중국 싱크탱크의 분류 기준으로 독립적 조직과 준독립적 조직으로 설정하는데 문제가 있으며, 중국의 법률규정에 근거하여 반관방조직과 민간조직으로 설정할 수 있다는 주장,²⁹⁾ 그리고 싱크탱크가 소속된 계통에 따라 7가지 종류로 구분하는 주장³⁰⁾ 등이 제기되고 있다.

중국 싱크탱크의 가장 핵심적 역할은 앞 절에서 살펴본 개념적 정의에서도 나타나고 있듯이 정책연구 및 자문을 통해 정책결정자에게 일정한 영향을 미치는 것이다. 그리고 어떻게 영향을 미치는가에 대해서 다음과 같은 세 가지 측면에서 고찰해 볼 수 있다. 첫째, 영향을 미치는 통로의 측면에서 크게 공식적·관방적 통로와 비공식적 통로로 구분할 수 있다.³¹⁾ 둘째, 역할의 측면에서 정책건의자, 정보의 통로 및 전달자와 외교담판 참여자, 개인적 관계를 통한 간언자, 선전자와 전달자, 정책 지도·심의·평판자로 구분된다.³²⁾ 셋째, 영향을 미치는 방식에 있어서는 다양한 측면들이 제기되고 있다. 예를 들면, 직접적 자문, 정부기관의 직무담당, 정책연구보고 작성, 논문 및 출판, 대중매체의 출연, 대외교류 및 협력 등이다.³³⁾

이러한 세가지 측면 가운데, 첫 번째와 두 번째 측면은 세 번째 영향을 미치는 방식을 통해 직간접적으로 나타날 수 있다. 따라서 다음장의 사례연구에서는 중국 싱크탱크가 영향을 미치는 방식을 중심으로 정책결정 과정에서 작용하는지를 살펴보고자 한다.

III. 사례연구: 군사과학원의 역할과 작용을 중심으로

군사과학원은 중앙군사위원회 직속의 군사학술연구기관으로 전군의 군사과학연구의 중심이자, 계획과 협력을 담당하는 기구이다. 1956년 겨울 당시 전군의 군사훈련을 담당하고 있었던 예젠잉(葉劍英)원수의 건의와 마오쩌둥과 중앙군사위원회의 비준을 거쳐 1958년 3월 15일에 설립되었으며, 전쟁이론, 전략, 전역, 전술, 군제, 군사역사, 외국군사학술, 군사사전, 군사운수분석, 군대정치업무 등 연구부문과 조직계획, 정치업무, 행정업무 부문으로 구성되어 있다. 기본임무는 군사기초이론과 국방건설, 군대건설에 대한 연구와 군대의 조령, 조례 및 기타 관련 군사법규의 편찬, 중앙군사위원회와 총부의 정책결정을 위한 전략적 건의와 자문제공, 전군의 군사과학연구에 대한

29) 薛澜 朱旭峰 中国思想库的社会职能—以政策过程为中心的改革之路 管理世界 2009年第4期

30) 陈广猛 中国外交思想库:定义、分类和发展演变 外交评论 2009年第1期 p.62-66.

31) 王存刚 当今中国的外交政策:谁在制定?谁在影响 外交评论 2012年第2期, pp.13.

32) 孙哲, 中国外交思想库:参与决策的角色分析 复旦学报 2004年第4期 pp.100-101

33) 陈广猛 论思想库对中国外交政策的影响 外交评论 2010年第1期 pp92-96; 孙蔚 中国智库的现状及其参与决策研究 中州学刊 2011年第2期 pp.119-120

관리업무이다. 1966년 당시 연구원이 500여 명에 달했으나 문화대혁명 발발과 더불어 업무마비상태에 빠졌으며, 1969년에는 전체 조직 구성원의 4분의 3이 감원되었다. 1972년에 새롭게 편제되었고, 1978년 11기 3중전회 이후 점차적으로 회복되어 전체 조직 구성원이 1000여 명에 달하게 되었으며, 1993년 이후 현재의 조직구성을 갖추게 되었다. 하부에 과학연구지도부, 정치부, 원무부, 그리고 연구부서로서 전략, 전역, 전술, 군제, 군사역사, 외국군사, 군사백과 부문이 있으며, 마오쩌둥군사사상연구소, 군사운수분석연구소가 있고, 군사학술잡지사, 군사과학출판사, 군사도서자료관 등이 있다.³⁴⁾ 2008년으로 설립 50주년을 맞이한 군사과학원은 최근까지의 중요연구성과가 2,300여 건에 달하고, 군사학술논문이 약 10,000편에 달하며, 이 가운데 상당한 수량의 성과가 당중앙 및 중앙군사위원회의 정책결정에 반영되었다. 이러한 과정에서 다음과 같은 역할을 수행하고 있다.

1. 정책의제 발굴과 건의

정책결정에 반영된 주요 성과를 살펴보면³⁵⁾, 2003년 봄 군사과학원의 군제학 전문가인 왕파안(王法安)은 프로젝트팀을 이끌고 총참모부에 전 군의 연합군수(大聯勤 joint logistics) 개혁을 전개할 것을 건의하였다. 그의 말에 따르면, 선진국의 경험과 건국 이래 중국의 경험과 실험에 근거해 볼 때 연합군수를 반드시 실행해야 한다는 결론을 내렸으며, 이러한 결론을 바탕으로 중국군의 실제상황에 부합하는 연합군수보장체제를 수립해야 하며, 근본적인 시스템적 측면에서 연합군수문제를 해결해야 하므로 중앙군사위원회가 이를 지지하고 결정해 줄 것을 이미 1997년에 건의하였다고 한다. 그리고 이것이 바로 2000년에 전구(戰區)를 기본단위로 수립되기 시작한 ‘통일분배결합(統分結合)’의 연합군수체제가 되었다고 한다.

2. 정책 자문

군사과학원의 군대건설연구부 연구실 주임 장친동(張秦洞)은 2003년 연구의 중점을 연합군수체제개혁의 심화에 대한 논증에 두고, 연합군수의 범위 확대와 연합군수의 단계 제고를 새롭게 제기하였으며, 이것이 곧 연합군수에 대한 사상과 건의 제기가 되었다고 언급하였다.³⁶⁾ 이후 군사과학원은 ‘연합군수 배경하의 작전지휘와 군수(後勤)지휘의 관계’ 등의 관련 프로젝트를 담당하게 되었고, 『우리군의 연합군수 체제모델 연구』, 『우리군의 연합군수 총체적 방안연구』, 『삼군 일체화 방안연구』, 『우리군의 연합군수 체제하 군병종부대의 군수보장관리 문제 연구』 등 4개의 연구보고를 고위층

34) <http://www.chinamil.com.cn>

35) “走進中國軍事科學城之二:軍事變革背後的推手”, http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/13/content_7781743.htm

36) “揭秘軍事科學院參與的我軍歷史上幾項重大變革”, http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/13/content_7781946.htm

정책결정에 포함시켰다. 이러한 정책결정에 따라 지난(濟南)군구가 연합군수의 시범지역으로 지정되었으며, 운영 결과 군사과학원이 논증한 의견과 비교적 일치함으로써 군사위원회와 총후근부의 정책결정에 반영되었다고 한다.

3. 방안설계

정책 자문과 함께 장진동 주임이 밝힌 또 다른 사항을 통해, 중국 군의 중대한 변화 가운데 하나인 병력감축에도 군사과학원이 결정적인 영향을 미쳤음을 볼 수 있다. 그의 언급에 따르면 군사과학원은 2000년도부터 기존 연구성과의 바탕하에 선진 컴퓨터 기술을 운용하여 병력 규모 비율에 대한 논증 지원시스템을 구축하였다. 그리고 이에 따른 연구를 통해 군대규모의 최저 수요를 논증하였으며, 중국 군의 병력규모를 15차 5개년 경제계획 시기 말까지(2005년 전후) 20-30만을 재감축할 수 있다는 결과를 획득하였으며, 이는 곧 중국군의 규모를 220-230만으로 통제하도록 만드는 것이다. 이러한 결과로 2003년 9월, 중국 정부는 2005년 이전까지 20만의 병력을 감축할 것임을 대외적으로 선언하게 되었고, 결국 현재 총병력 규모 230만을 유지하게 되었다는 것이다.³⁷⁾

4. 창의적 사고를 통한 정책 제언

이와 같은 구체적인 전략적 측면뿐만 아니라, 이 보다 더욱 상위의 총전략 방침에 대한 변화를 가져온 사례도 있다.³⁸⁾ 1980년 9월 당시 군사과학원 원장인 송스륜(宋時輪)상장은 현대 조건하의 인민전쟁 전략에 대한 심화연구를 통해, ‘적극방어, 유적심입(積極防禦, 誘敵深入)’³⁹⁾의 군사전략방침은 이미 국제전략환경의 새로운 변화와 중국의 건설 및 발전의 새로운 상황에 부합하지 못하고 있음을 주장하였다. 군사과학원의 전쟁이론 및 전략연구부 부장인 쇼우샤오송(壽曉松)은 이에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

“당시 우리들의 총전략방침은 ‘적극방어, 유적심입’이었으며, 이는 중국혁명

37) “走進中國軍事科學城之三:用理論推動部隊戰鬥力”, http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/13/content_7781842.htm

38) “走進中國軍事科學城之二:軍事變革背後的推手”, http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/13/content_7781743.htm

39) 이미 잘 알려진 바와 같이 마오쩌둥이 주장한 인민전쟁 전략의 핵심적 내용의 하나인 적극방어는 공세방어나 결전방어로 부를 수 있으며, 소극방어는 전수방어 또는 단순방어로 부를 수 있다. 소극방어는 실제로는 가짜방어이며, 적극방어만이 진짜 방어로서, 반격공격과 진격공격을 위한 방어이다. 『毛澤東選集』第一卷, p.198을 참조할 것. 군사과학원의 전쟁이론 및 전략연구부 부장인 쇼우샤오송(壽曉松)은 이에 대해 다음과 같이 언급하고 있다. 예를 들면, 마오주석은 징강산(井崗山)과 중앙 소비에트에서 국민당군의 포위토벌에 대하여 적이 오면 우선 한 발 물러서 적을 깊숙이 유인하고 근거지 내부로 끌어들이면서 비교적 좋은 전장조건을 찾도록 만들었다. 즉, 적군이 광풍의 진공을 개시하는 것을 피하기 위함이었고, 적이 피로해 질때를 기다렸다가 약점이 드러나면 우리는 다시 우세한 병력을 집중하여 각개격파를 하였던 것이다.

전쟁의 장기적 경험을 총괄한 것이다. …… 송스룬을 대표로 하는 군사과학연구원들은 우리군의 전사문서 가운데 수만부의 기밀전보를 열람·조사하였고, 다음과 같은 결론에 도달하였다. 설령 후방이 없는 전쟁시기라 할지라도 마오쩌둥은 단지 전역적 차원에서 ‘유적심입’을 제기할 뿐, 전략적 차원에서 ‘유적심입’을 제기하지는 않았을 것이다. 중국경제건설이 일정한 성과를 거두어 중·대도시가 방위업무의 중요지주가 되는 상황에서 ‘유적심입’의 방침을 이어가서는 안 되며, 반드시 적군의 거침없는 전진을 저지해야 한다.

송스룬 원장은 1980년 9월, (중앙)군사위원회에 우리군의 전략방침에서 ‘유적심입’ 네 글자를 제거할 것을 건의하였으며, ‘적극방어’는 전쟁의 전 과정을 통일적으로 관리하는 것이지 일정한 조건이 주어진 상태에서의 작전방법은 아니라고 생각하였다. 중앙군사위원회는 검증과정을 거쳐 송스룬 원장의 중대견의를 정식으로 받아들였다. ‘적극방어’전략방침의 연구확립은 국방건설과 군대건설, 반침략전쟁준비에 대해 실제로 부합하면서도 과학적인 전략지도를 제공하였다.”

이와 같은 전략적 차원의 연구활동은 장쩌민 시기에도 계속해서 이어지고 있다. 1990년 8월 걸프전이 일어난 후, 중앙군사위원회 장쩌민 주석은 군사과학원에서 걸프전과 관련한 연구토론회를 개최할 것을 위탁하였다. 모두 나흘 동안의 토론회가 개최되어 걸프전의 경험을 총결하고 중국군 건설에 대해 연구하였는데, 장쩌민은 나흘의 회의에 모두 참석하여 처음부터 끝까지 경청하였다고 한다.⁴⁰⁾ 이후 장쩌민은 현대기술 특히 하이테크 조건하 국지전에 대한 요구와 중국특색적 군사변혁의 전략사상을 제기하게 되었고, 이러한 전략지도는 적극방어 전략방침에 포함되었다.⁴¹⁾ 한편 후진타오 시기에는 중앙정치국집체학습에 네차례에 걸쳐 2명씩 8명의 군사과학원 전문가들이 강좌를 진행함으로써,⁴²⁾ 군사위원회뿐만 아니라 중국의 최고위층 지도자들에 대한 자문활동을 지속하고 있다.

5. 정책 홍보

군사과학원 국방정책연구중심은 2011년 12월 20일에 창립되었는데, 주요임무는 중국국방백서의 발간이며, 국제안보환경에 대한 전략평가이다. 최근 군사과학원 국방정책연구센터에서는 <전략평가 2012>를 중문과 영문으로 동시 출간하였는데, 이는 중국 군부 싱크탱크의 첫 번째 공개발표된 전략평가보고이자, 센터의 2번째 전략평가 관련 연구보고이다.

40) “走進中國軍事科學城之一：軍事之庫的誕生與成長”，http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/13/content_7781543.htm

41) “國際安全：智庫面臨的新挑戰和新使命”，<http://chinathinktank.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=6290&ArticlePage=2>

42) 이들 8명의 전문가와 주제 및 일시는 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/10/content_6857255.htm을 참조할 것.

군사과학원 국방정책연구센터 주임 천조우는 2013년 5월 28일의 보고 발표회에서 “연도 전략평가보고의 발표는 세계가 우리의 관점을 이해하도록 만들고자 함이며, 세계가 우리의 소리를 듣도록 하려는 것”이라고 언급하였다. 또한, 국제사회에서의 지위와 작용이 부단히 증대되고 있는 국가로서 우리는 국제정세발전과 국가안보환경변화 및 중국의 발전에 대한 영향에 관심을 가져야 할 뿐만 아니라, 우리의 관점과 견해를 제기하여 하며, 이것은 국방정책연구센터의 임무라고 언급하였다. 동 보고는 서문, 아태전략형세, 미국의 아태‘재평형’과 중미관계, 주요대국전략게임, 지역경제발전태세, 아태해양안보, 이란핵위기, 한반도정세, 아태군사경쟁 등 9개 부분으로 구성되어 있다. 그는 분석내용에 근거해 볼 때, 현재 중국의 안보환경은 기회가 도전보다 크며, 여전히 발전의 황금기와 중요한 전략적 기회의 시기에 처해있다고 말하였다. 또한, “연도 전략평가보고 발표의 의의는 우리가 솔직하고 성실하게 중국 국가발전과 국가안보에 있어 고도로 관심을 갖는 핫이슈를 외부세계에 표현하고 전달하는 것이며, 이러한 문제와 관련한 우리의 태도표명을 회피하지 않는다는 것이다. 예를 들면, 우리가 어떠한 문제에 관심을 가지고 있고, 걱정하고, 압력을 받으며, 어떠한 측면을 기회와 도전이라고 느끼는 지에 대한 것이다.”라고 말하였다. 전략평가보고의 주요 특징으로 “문제를 회피하지 않고, 거리낌없이 도전과 위협에 대면하고, 적극적으로 해결방법을 찾는 것이며, 이는 또한 우리들의 개방과 투명도와 자신감을 체현하는 중요지표”임을 지적하였다. 천조우陈舟는 중국의 제1기 군사학박사로서, 1998년부터 현재까지 국방백서의 작성업무전문가조 조장을 담당하고 있으며, 소장계급의 전인대 대표를 맡고 있다.

6. 소결

앞에서 살펴본 내용을 종합해 보면, 국방부문의 싱크탱크 역시 중국의 일반적 싱크탱크와 유사한 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그런데, 이와 같은 유사한 기능을 수행하는 가운데, 특징적인 부분으로는 부분은 제일 마지막에 언급한 정책홍보를 통한 직·간접적 외교활동의 전개이다.

우선, 일반적 역할수행의 측면에서 문헌 기초 및 발간 작업을 수행하고 있지만, 이러한 작업의 목적이 단순히 정부문건 발간에 그치지 않고 직·간접적 외교활동과 연계되어 있다는 것이다. 예를 들면, 국방백서의 작성을 통해 중국 위협론에 대한 불식과 국방부문의 투명성에 대한 국제적 홍보를 추진하고 있다.

둘째, 연구결과의 출판을 통한 홍보와 선전을 수행하는데 있어서도 기존과는 달리 중·영문 동시 출간을 추진하는 가운데, 중국의 입장과 관점을 국제사회에 알리고 있다. 예를 들면, <전략평가 2012>의 발간이 그러하며, 특히 이를 통해 닌자오위다오 문제와 관련하여 전쟁의 발발 가능성도 언급하는 등,⁴³⁾ 중국의 공식적인 입장과 더불어

43) 中国军方评估亚太形势 称钓鱼岛走火可能 http://military.china.com.cn.2013-05/29/content_28964987.htm

강경입장을 대외에 표방하는 수단으로도 사용되고 있다.

셋째, 토론회를 통한 정책홍보 작용이 수행되고 있으나, 참가 대상이 국제적으로 확대되면서 외교적 또는 군사외교적 활동을 직접적으로 수행하고 있다. 예를 들면, 향산국제논단, 손자병법 국제연토회 등을 통해 국제정치 및 군사관련 전문가와 군인들을 초청하여 중국의 입장을 전달하는 통로로 삼고 있다. 한편, 국방부문의 또다른 싱크탱크라고 할 수 있는 국방대학도 국제문제토론반을 1998년부터 매년 개최하는 가운데, 각 국의 군인 및 전문가들을 초청하여 중국의 평화발전 정책등을 소개하는 기회로 삼고 있다.

넷째, 한가지 새로운 것은 국방부문에서 개인의견 피력을 통해 중국의 강경입장을 표방하는 방식이 추진되고 있다는 점이다. 예를 들면 최근, 罗援, 戴旭, 张召忠 등이 서방에서 매파로 회자되고 있는데,⁴⁴⁾ 이러한 방식은 과거 국방부문에서 사용하지 않던 행태이다. 이러한 현상은 군부의 경우 허가받지 않은 사항에 대해 대외적으로 의견을 표방하는데 많은 제재가 있다는 점을 고려해 보면, 일정정도 관방의 묵인하에 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 이것이 곧 정부의 공식 입장이라고 판단하기에는 무리가 있으며, 일종의 외교적 책략의 차원에서 진행되고 있는 것으로 파악해 볼 수 있다.

이상의 내용을 종합해 보면, 비록 국방부문의 싱크탱크가 중국의 일반적 싱크탱크와 유사한 기능을 수행하는 가운데, 정책활동에 영향을 미치는 방식도 유사하게 수행되고 있으나, 이러한 활동의 목적이나 대상이 중국 국내에 머물지 않고 대외적으로 확대되고 있다는 점이다. 이는 곧 중국 국방부문의 싱크탱크가 정책결정의 간접적 참여자 역할과 더불어 정책추진의 직접적 행위자 역할까지 확대되고 있음을 의미한다.

IV. 결론

본 논문에서는 중국의 외교정책 과정에서 새로운 행위자로 등장하고 있는 싱크탱크의 역할에 대한 기존의 연구성과를 정리함과 동시에 이와 관련한 함의를 고찰하고, 이러한 토대위에서 국방 관련 싱크탱크에 대해서도 이와 같은 함의가 공통적으로 작용하고 있는지를 군사과학원에 대한 사례연구를 통해 분석해 보았다. 이러한 과정에서 중국 싱크탱크의 개념적 정의와 관련하여 비록 ‘독립적 운용’이라는 다소 변형된 형태의 용어가 등장하고 있지만, 싱크탱크의 독립성에 대한 인식이 증대되고 있다는 함의를 고찰해 보았다. 또한 이와 더불어 싱크탱크의 연구결과에 있어 ‘관점적 중립’이 강조되고 있음도 언급하였다. 그리고, 사례연구의 과정에서 국방부문의 싱크탱크가 정책결정의 간접적 참여자 역할과 더불어 정책추진의 직접적 행위자 역할까지 확대되고 있음도 살펴보았다.

44) Andrew Chubb “Propaganda, Not Policy: Explaining the PLA’s ‘Hawkish Faction’ (Part One)”, ChinaBrief Volume XIII Issue 15 s July 26,

그렇다면, 이와 같은 현상이 발생하는 원인은 무엇일까? 우선적으로, 서론에서 언급하였던 바와 같이 중국사회의 지속적인 다원화와 국제질서에 대한 상호의존성의 증대로 인해 복잡하고 다양한 현안에 대한 다각적인 분석이 필요해 졌음을 지적해 볼 수 있다. 또한 이러한 필요성이 중국 최고위층의 집체학습을 통해서도 나타나고 있다는 측면에서 중국의 정책 결정자들에게도 일정한 인식적 공유가 있음을 유추해 볼 수 있다. 이와 더불어 국제사회의 방관자로부터 적극적 참여자로 변화하면서 중국 외교 활동의 외연이 확대되고, 이에 따라 투트랙 외교, 공공외교 등과 같은 측면에서 정부의 공식 외교관 외의 행위자가 필요해 졌다는 것도 원인으로 작용하였을 수 있다.

이러한 측면에서 중국 싱크탱크의 역할과 작용의 변화방향을 살펴보면, 다양한 필요성과 이에 따른 역할확대를 통해 정책결정 과정에 대한 참여와 영향력이 더욱 확대 될 수 있을 것으로 추론해 볼 수 있다.