http://doi.org/10.33728/ups.2022.31.1.007

통일정책연구 제31권 1호 2022
pp. 211~246

한중수교 이전 양국관계 발전과정을 통해 본 비정부행위자의 역할 및 정부와 협력관계 (1979~1989년)*

서수정**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 한중 정부 간 외교채널 공백기(1979~1984): 비정부행위자의 '정보제공' 역할
Ⅳ. 한중 정부 간 외교채널 모색기(1984~1986): 비정부행위자의 '중개' 역할
Ⅴ. 한중 정부 간 외교채널 구축기(1986~1989): 비정부행위자의 '대리' 역할
Ⅵ. 결론

국문요약

국가 중심적인 시각에서, 수교 이전 1980년대 한중관계는 국제환경에 의해 수동적으로 설정된 공간이거나 정부 간 교류 부재에 의해 멈춰진 공간이다.

그러나 분명한 사실은 이 시기 한중관계는 변화와 발전이 공존한 역동적인 공간이라는 것이다. 그리고 이러한 역동성의 원천은 비단 정부행위자에 국한된다고 볼 수 없다. 1980년대에 한중 비정치교류 분야에서 활동한 비정부행위자는 동아시아 냉전과 한국전쟁으로 약 30년간 단절된 한중 양국관계에 새로운 변화를 이끌었다.

본 논문은 1980년대 한중관계의 변화와 발전과정을 설명하기 위해 정부-비정부행위자 협력에 주목한다. 왜 비정부행위자는 정부와 협력했을까? 그리고 정부와 협력관계 속에서 비정부행위자는 어떤 역할을 담당했을까?

분석 결과, 한중수교 이전 비정부행위자는 개인 혹은 집단의 이익에 자발적으로 반응하고 있었다. 그리고 정부는 이러한 비정부행위자를 외교적으로 활용했다. 이때 정부-비정부행위자 협력에서 나타난 비정부행위자의 역할은 정보제공, 중개, 대리로 확인되었다.

주제어: 비정부행위자 역할, 정부-비정부행위자 협력, 1980년대 한중 비정치교류

---

* 본 연구는 저자의 박사학위 논문 "走出冷战：非政府行为体与中韩建交以前两国关系的演变(1979~1989)," (北京大学 国际关系学院 博士学位论文, 2022)의 일부를 수정 및 보완한 것임을 밝힙니다. 본고를 심사해주시고 유익한 지적과 소중한 제안을 해주신 익명의 심사위원님들께 깊이 감사드립니다.

** 북경대학교 국제관계학 박사연구생, xuxiuzhen_crystal@pku.edu.cn

Ⅰ. 서론

1. 문제제기 및 연구의 필요성

본 논문은 한중수교 이전 양국관계 발전과정에서 비정부행위자에 주목하여 비정부행위자의 역할 및 정부와의 협력관계를 밝히는 것을 목적으로 한다. 국제관계 연구에서 국가 이외의 행위자에 대한 논의는 다양하고 광범위하게 진행되었으나, 국가가 중요한 행위자라는 사실은 여전히 높은 설득력을 갖고 있다. 그런데도 국가 중심적인(state-centric) 시각에서 벗어나 국가 간 관계를 바라보고자 하는 시도는 오늘날 국제관계 현상을 다차원적으로 설명할 수 있는 가능성을 제시한다.

한중수교는 하루아침에 일어난 사건이라고 보기 어렵다. 그 이유는 한국과 중국이 1992년 8월 24일 정식 외교관계를 수립하기 이전 시기에도 양국 사이에 이미 교류가 진행되고 있었기 때문이다. 두 국가 간 교역은 1979년부터 제3국을 통해 시작되었으며, 이후 경제뿐만 아니라 스포츠와 학술 등 다양한 분야로 교류 범위가 확대되어 규모의 성장을 이루었다. 즉, 한중 두 국가 사이에 비정치교류가 추진되면서 그간 단절된 양국관계에 새로운 길이 열린 것이다. 그렇다면 외교관계가 부재한 미수교 상태에서 한중 비정치교류는 어떻게 가능했을까.

본 논문은 비정부행위자에 주목한다. 비정부행위자는 정부와 구별되는 행위자이며 국제문제에 독립적인 참여가 가능하다. 일반적으로 정부 간 국제기구, 국제비정부조직, 다국적 기업과 시민단체, 개인 등 복잡하고 다양한 주체를 포함한다.[1] 다만, 본 연구에서 가리키는 비정부행위자는 민간신분으로 활동하는 개인이나 단체로 한정된다. 예를 들어 학자, 운동선수, 기업 등이 이에 해당하며, 국적에 대해서는 별도의 제한을 두지 않는다. 실제로 이들은 국제사회에서 외교 소비자로서 뿐만 아니라 외교 참여자로서 기능한다.[2]

국제관계 연구에서 국가 이외의 행위자가 화두로 떠오르기 시작한 것은 1970년대에 초국가 관계(transnational relations)와 관련된 논쟁이 가열되면서 비롯

---

[1] Muhittin Ataman, "The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-State," *Turkish Journal of International Relations*, vol. 2, no. 1 (2003), pp. 42~66; 蔡拓：《国际关系学》, 北京：高等教育出版社2011年版，第70~92页。

[2] Brian Hocking et al., "Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century," report of Netherlands Institute of International Relations, October 2012.

되었다.[3] 비록 반복되는 냉전의 긴장과 경제위기의 심화로 비정부행위자에 대한 논쟁은 1970년대 말에 다소 수그러들었으나, 국가 중심적 사고에 기반하고 있던 학자들의 관심을 불러일으킨 것은 분명했다.[4] 신현실주의(neorealism) 창시자로 불리는 왈츠(Kenneth Waltz)는 그의 저작 〈Theory of International Politics〉에서 비정부행위자의 존재에 대하여 언급했다.[5] 하지만 그는 국가의 역할이 더 크고 중요하다는 기존의 주장을 되풀이할 뿐이었다. 구성주의(constructivism) 이론의 선구자인 웬트(Alexander Wendt)는 저서 〈Social Theory of International Politics〉에서 비정부행위자 또한 국제정치의 중요한 참여자라고 역설했다.[6] 그러나 그는 왈츠와 마찬가지로 진정한 변화는 국가를 통해서만 가능하다는 시각으로 접근했다. 이에 본 연구는 기존 학자들의 논의를 토대로 국가의 권위에 대한 견해를 수용하는 동시에, 상황에 따라 국가 이외의 행위자도 국제정치에서 어떠한 역할을 발휘할 수 있는 중요한 행위자라고 본다. 그리고 그러한 비정부행위자의 역할을 역사적 사실 위주의 경험 속에서 찾고자 한다.

본 논문은 한중 양국이 정식 외교관계를 수립하기 이전 시기에 비정부행위자가 정부와 협력을 통하여 외교적 역할을 했으며, 이러한 비정부행위자의 역할이 한중관계 발전에 긍정적으로 작용했다고 가정한다. 그렇다면 비정부행위자는 정부와 협력관계 속에서 구체적으로 어떤 역할을 했을까? 이에 답하기 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선, 한중수교 이전 1980년대에 양국 비정치교류를 이끈 비정부행위자의 활동을 바탕으로 그들의 특징을 밝힌다. 다음으로, 비정부행위자에 대한 한국정부의 외교적 활용을 분석하고, 정부와 협력관계 속에서 비정부행위자의 역할을 확인한다. 이로써 본 논문은 미수교 관계였던 1980년대 한중 양국 사이에서 활동한 비정부행위자의 역할이 특수관계를 유지하고 있는 오늘날 남북한 관계에 어떠한 함의가 있는지 고찰할 것이다.

본 논문은 1차 자료인 외교사료 분석을 실시한다. 한국외교부는 30년간 기밀로 보관한 외교사료 일부를 개방하여 그동안 공개되지 않은 1980년대 한국정부의

---

[3] Joseph Nye et al., "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," *International Organization*, vol. 25, no. 3 (1971), pp. 329~349.

[4] Bas Arts, "Non-state actors in Global Governance: Three faces of Power," project working paper at University of Nijmegen, April 2003, p. 3.

[5] Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), pp. 93~97.

[6] Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 9.

대중국(对中国) 외교 기록물을 살펴볼 수 있도록 기회를 제공했다. 이로써 수교 이전 한중관계의 내막을 들여다볼 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 비정치교류 현장에서 활동한 비정부행위자에 대하여 한국정부 시각으로 분석이 가능하게 되었다. 따라서 본 논문은 공개된 외교사료뿐만 아니라, 인터뷰 그리고 회고록을 병행함으로써 사실 접근을 위한 교차검증을 시도할 것이다.

연구 분석 시기는 1979년부터 1989년까지로 설정한다. 그 이유는, 정부와 비정부행위자 간 협력 속에서 나타난 비정부행위자의 역할을 통해 한중수교 이전 양국관계 발전과정에 대한 분석을 시도하기 때문이다. 보다 자세한 설명을 덧붙이자면, 미수교 상태 속에서 비정부행위자가 정부를 대신하여 외교적인 역할을 수행한 점이 두드러지게 나타날 수 있는 시기가 확보되어야 본 논문의 주장을 뒷받침 할 수 있을 것이다. 따라서, 중국공산당 제11차 3중전회(中国共产党十一届三中全会)에서 정식으로 개혁개방 노선이 채택되어 정책이 시행된 1979년부터 시작하여, 한중 두 정부 사이에 무역사무소 상호개설에 대한 제의가 있었던 1989년까지를 본 논문의 분석 시기로 한정한다. 그리고 제시한 10년의 기간을 다시 비정부행위자의 역할을 기준으로 나눈다.

상술한 기준에 따라 한중수교 이전 양국관계 발전과정을 다음 세 가지로 구분한다. 첫 번째는 한중 정부 간 외교채널 공백기(1979~1984)이다. 해당 시기에 한중 두 정부 사이에는 직접 연락을 취할 수 있는 채널이 없었다. 1983년 5월에 발생한 민항기 납치사건을 계기로 한중 정부 간 첫 번째 접촉이 이루어졌으나, 이후 비공식 외교채널조차 구축되지 못한 채 사건은 마무리되었다.[7] 두 번째는 한중 정부 간 외교채널 모색기(1984~1986)이다. 한중 비정치교류가 확대되면서 양국 사이에는 정부 차원에서 협의할 수 있는 연락채널에 대한 필요성이 제기되었다. 한국정부는 주홍콩 한국총영사관을 통해 신화사(新华社) 홍콩지사에 접촉을 몇 차례 시도했지만, 중국 측의 거부로 받아들여지지 않았다.[8] 세 번째는 한중 정부 간 외교채널 구축기(1986~1989)이다. 중국정부는 1986년 서울 아시안게임 참가 의사를 주홍콩 한국총영사관을 통해 전달했으며, 이후 주홍콩

---

[7] 전두환, 『전두환 회고록(제2권)』(파주: 자작나무숲, 2017), pp. 427~429 ; 陆郝庆主编 : 《突发事件目击记》, 北京 : 新华出版社1999年版 , 第132~136页 ; 阮虹 : 《中韩"劫机外交"》, 北京 : 当代中国出版社2009年版 , 第39~69页 ; 刘金质等 : 《当代中韩关系》, 北京 : 中国社会科学出版社1998年版 , 第104~106页 ; 陈峰君等 : 《亚太大国与朝鲜半岛》, 北京 : 北京大学出版社2002年版 , 第310页。

[8] 한국외교부 공개 외교문서 [21482] 서해 표류 중공 어선 송환 처리문제, 1985~87

한국총영사관-신화사 홍콩지사 라인을 통해 서울아시안게임 관련 제반 사항에 대한 의견교환이 이루어졌다. 이로써 주홍콩 한국총영사관-신화사 홍콩지사 라인은 한중 정부 양측의 필요로 유일한 비공식 외교채널이 될 수 있었다.[9]

구분한 세 시기에서는 각각 비정부행위자의 활동 특징과 비정부행위자에 대한 정부의 외교적 활용을 다룬다. 우선, 비정부행위자의 활동 특징을 살펴보기 위해 해당 시기마다 비정부행위자가 비정치분야에서 어떠한 활동을 했는지 출신과 신분을 고려하여 확인한다. 무엇보다 이들의 활동 특징이 다른 시기와 구별될 수 있도록 설명을 시도한다. 다음으로, 비정부행위자에 대한 정부의 외교적 활용은 앞서 시기별로 구분한 비정부행위자의 활동 특징을 바탕으로 정부가 외교 측면에서 어떻게 접근할 수 있는지 밝힌다.

이상의 연구 설계를 바탕으로, 본 논문은 정부와 비정부행위자의 협력관계에서 나타난 비정부행위자의 역할을 통하여 한중수교 이전 양국관계 발전과정을 분석하겠다.

2. 기존연구 검토 및 한계

한중수교 이전 양국관계와 관련하여 진행된 기존연구는 '변화'와 '발전'이라는 두 갈래로 나뉜다. 이와 같은 기존연구는 왜 양국관계가 변화할 수 있었는지에 대한 원인 분석과 어떻게 양국관계가 발전할 수 있었는지에 대한 과정 분석으로 다시 구체화 될 수 있다.

우선, 왜 양국관계가 변화할 수 있었는지 원인을 분석한 연구는 국제체제, 국가, 개인 수준으로 구분된다. 첫째, 국제체제 수준으로 설명한 연구는 닉슨독트린, 미중 관계정상화 등 국제환경의 변화로 인하여 한중수교가 가능했다고 보았다.[10] 둘째, 국가 수준으로 설명한 연구는 개혁개방, 북방정책 등 대외정책의 조정[11]과 더불어 국가목표 그리고 국가이익으로 한중수교 원인을 분석했다.[12] 셋째, 개인

---

[9] 한국외교부 공개 외교문서 [21289] 1986년도 아시아 경기대회-중공의 문화전시 참가 추진, 1985~86

[10] 마상윤, "미중관계와 한반도: 1970년대 이후의 역사적 흐름,"『역사비평』, 제109호 (2014); 이원, "중국의 대한반도 정책 변화와 특징," 부산외국어대학교 석사학위논문, 2011.

[11] 강승석, "중국의 관점에서 본 한중 수교 10년의 성과와 향후 전망," 성균관대학교 석사학위논문, 2005; 이동률, "한중 수교에서 '북한요인'의 변화 및 영향,"『한국과 국제정치』, 제34권 3호 (2018); 이지철, "한중수교 공동성명에 대한 심층적 고찰,"『외교』, 제12권 (1992); 문대근, "남북통일 과정에서 중국의 예상 태도,"『접경지역통일연구』, 제1권 1호 (2017); 孟庆义 : 《中韩关系与东北亚形势》,《东疆学刊》1999年第16期。

수준으로 접근한 연구는 정책결정자의 인식, 정치철학 및 신념을 한중수교가 가능하게 된 중요한 요인으로 꼽았다.[13] 이처럼 개인 수준을 강조하며 설명을 시도한 논문도 있으나, 국제체제와 국가 수준과의 연계성을 완전히 배제하지 못했다.

다음으로, 어떻게 양국관계가 발전할 수 있었는지 과정을 분석한 연구는 수교 이전 시기에 진행된 한중 비정치교류를 분야별로 다시 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제교류 중심으로 설명한 연구는 경제적 실리에 기초하여 경제교류의 중요성과 영향력을 강조하면서[14] 통계자료를 기반으로 한중 경제교류의 변화를 보여주었다.[15] 둘째, 스포츠교류 중심으로 접근한 연구는 국가 간 진영논리와 미수교 상태라는 정치적 제약에서 벗어나 스포츠교류를 통하여 관계 증진을 이끌었다고 접근했다.[16] 이뿐만 아니라, 스포츠를 외교와 연결시킴으로써 스포츠 영역의 역할 확대로 인한 국가 간 관계변화를 이야기 했다.[17] 셋째, 사회문화교류 중심으로 설명한 연구는 사회문화 차원의 교류가 국가 간 교류의 질적 변화를 야기한다고 주장했다.[18] 그리고 사회문화는 다른 분야와 접목하여 교류를 다양하게 풀어갈 수 있다는 점에서 양국관계 발전을 촉진할 수 있다고 보았다.[19]

상술한 기존연구는 한중수교 이전 양국관계와 관련하여 변화와 발전을 논의했지만, 양국 사이에 일어난 변화의 역동성을 충분히 설명하지 못하는 한계를

---

12 박철진, “한중수교 전후 중국의 대한반도정책의 변화,”『동북아연구』, 제21권 1호 (2006); 刘金质 :《中国对朝鲜半岛国家的政策》,《世界经济与政治论坛》2007年第5期; 石源华 :《简论中韩建交的历史背景》,《外交学院学报》1995年第1期。

13 김영준, “한.중수교 결정요인: 연계이론에 의한 분석,” 고려대학교 석사학위논문, 1999; 남종호, “중국의 대 북한 재인식과 전망,”『국제지역연구』, 제11권 3호 (2007).

14 박철진, “한중수교 전후 중국의 대한반도정책의 변화,”『동북아연구』, 제21권 1호 (2006); 이인택, “한중 교류 현황과 전망,”『중국학』, 제29권 29호 (2007); 孟庆义 :《中韩关系与东北亚形势》,《东疆学刊》1999年第16期。

15 방수옥, “중국의 대한 관계정상화에 관한 연구,” 경남대학교 박사학위논문, 2001; 孙鲁军 :《中国同韩国经贸关系的发展与前景》,《亚太研究》1993年第4期。

16 李晓光 :《光复后至建交前的中韩文化交流探讨》,《长春师范学院学报（人文社会科学版）》2006年第1期; 禹妗我 :《中韩建交前的体育外交——以韩国解密外交档案中申办1988年奥运会为中心的研究》, 北京大学硕士毕业论文 , 2019年。

17 Victor Cha, “The Asian Games and Diplomacy in Asia: Korea-China-Russia,” *The International Journal of the History of Sport*, vol. 30, no. 10 (2013); Qingmin Zhang, “Sports Diplomacy: The Chinese experience and perspective,” *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 8 (2013).

18 김병일, “한반도 통일과 동북아 새질서: 한중 국교수립과 관련하여,”『사회과학연구』, 제18권 (1992); 刘金质 :《中国对朝鲜半岛国家的政策》,《世界经济与政治论坛》2007年第5期。

19 정창미, “한중수교 전후의 현대미술 교류,”『미술사학』, 제39권 39호 (2020).

보였다. 그 이유는 기존연구에서 국가 이외의 행위자에 대한 심도 있는 분석이 부족했기 때문이다. 따라서 수교 이전 양국관계 발전과정에 대한 연구는 기존의 국가 중심적인 시각에서 벗어나 비정부행위자에 주목함으로써 새롭게 접근할 필요가 있다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 비정부행위자에 대한 논의

가. 비정부행위자 역할

국가 간 관계 속에서 비정부행위자의 역할은 다양하고 광범위하다. 그중에서 비정부행위자의 외교적 역할을 살펴보면 다음 몇 가지로 구분된다. 첫째, 정부 대리로서의 역할이다. 머레이(Stuart Murray)는 국가와 정부외교가 헤매고 있는 곳에 비정부행위자가 참여함으로써 국가가 방임한 진공공간을 메울 수 있다고 보았다.[20] 헨더스(Susan Henders)는 비정부행위자가 전통외교에서 벗어난 또 다른 외교를 펼치고 있으며, 종교나 상업 분야에서도 이들의 외교적 역할을 확인할 수 있다고 주장했다.[21] 볼토리니(Benedetta Voltolini)는 비정부행위자가 국가 간 관계 속에서 외교정책을 만드는 데 중요한 역할을 한다고 강조했다.[22] 미요시(Masao Miyoshi) 또한 비정부행위자의 역할을 강조하면서, 때때로 비정부 행위자의 개인 인맥이 국가가 수행하는 업무에 활용되는 사실을 뒷받침했다.[23]

둘째, 국가 간 교류의 접촉창구로서의 역할이다. 김성한은 비정부행위자의 경우 정부관계자보다 훨씬 더 자유로운 환경에서 대민접촉을 할 수 있다고

---

[20] Stuart Murray, "The Two Halves of Sports-Diplomacy," *Diplomacy&Statecraft*, vol. 23, no. 3 (2012), p. 578, 재인용: 차정미, "1980년대 한중관계 태동기, 정부-비정부 협력외교의 발전과정: 외교문서(1980~1986)분석을 중심으로," 『국제정치논총』, 제58권 1호 (2018), p. 13.

[21] Susan Henders et al.,"'Other Diplomacies' and World Order: Historical Insights from Canadian-Asian Relations," *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 11, no. 4 (2016), pp. 331~350.

[22] Benedetta Voltolini, "Non-state actors and framing processes in EU foreign policy: the case of EU-Israel relations," *Journal of European Policy*, vol. 23, no. 10 (2016), pp. 1502~1519.

[23] Masao Miyoshi, "A Borderless World? From Colonialism to Transnationalism and the Decline of the Nation State," *Critical Inquiry*, vol. 19, no. 4 (1993), pp. 726~751.

주장했다.[24] 길병옥은 비정부행위자가 국가 대 국가, 정부 대 국민의 대화통로가 됨으로써 다양한 경로를 통하여 활동영역을 확대할 수 있다고 보았다.[25] 볼토리니(Benedetta Voltolini)는 유럽연합과 이스라엘의 관계를 연결하고 접촉창구를 열어준 것은 비정부행위자가 있었기 때문이라고 주장했다. 그는 두 국가가 상호 이질감을 최소화하고 경제적 유인을 극대화 할 수 있는 기업을 활용한 사실을 밝혔다.[26] 라미경은 비정부행위자의 활동이 정부차원의 국제협력에 비하여 양적인 한계가 있지만, 그럼에도 불구하고 실질적인 활동을 전개할 수 있는 이유는 정치적이거나 국가이익을 우선하지 않고 자발적으로 비정치교류를 추진하기 때문이라는 해석을 내놓았다.[27]

이 외에도 비정부행위자의 역할은 미수교 상태 혹은 특수관계를 유지하는 국가 및 상이한 정치체제 사이에서도 두드러진다. 비정부행위자는 상호 간 접촉창구를 모색할 뿐만 아니라 관계개선을 촉진하는 매개체로 활동하면서 정부가 담당해야 하는 외교공간에서 정부의 역할을 대신 수행하고 보완한다. 이러한 모습은 다음 몇 가지 사례를 통해 살펴볼 수 있다. 피게로아(Monica Figueroa)는 중국과 칠레의 관계발전을 이끈 주역이 비정부행위자라고 보았다. 민간신분인 비정부행위자가 비정치교류를 통하여 양국을 협력관계로 발전시켰다는 주장이다.[28] 에스가(Maryam Asghar)는 파키스탄과 인도 국가관계 속에서 비정부행위자의 정부 보조 역할을 확인했다. 그는 1947년 두 국가가 영국으로부터 독립한 이후 카슈미르 분쟁과 같은 상반된 문제들을 둘러싸고 갈등을 빚어왔으나, 비정부행위자가 이끈 스포츠교류 등을 통해 국가 간 관계개선을 모색할 수 있었다고 분석했다. [29]

---

24 김성한 외, "한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석," 『국제관계연구』, 제23권 1호 (2018), pp. 5~43.

25 길병옥 외, "한반도 평화통일 논의와 비정부기구의 역할," 『정치정보연구』, 제8권 1호 (2005), pp. 1~32.

26 Benedetta Voltolini, "Non-state actors and framing processes in EU foreign policy: the case of EU-Israel relations," *Journal of European Policy*, vol. 23, no. 10 (2016), pp. 1502-1519.

27 라미경, "NGO와 정부의 상호작용을 통한 남북한관계 개선 방향," 『21세기정치학회보』, 제11권 2호 (2001), pp. 353~372.

28 Monica Figueroa et al., "Non-State Actors and the Establishment of the Chinese-Chilean Diplomatic Relations: The Role of Jose Ventur elli and Pablo Neruda," *Latin American Studies*, vol. 1 (2017), pp. 146~153.

29 Maryam Asghar, "Impact of Sports Diplomacy on Peace-Building: A Case Study of Pakistan-India Cricket Diplomacy," master dissertation, Sookmyung Women's University, 2019.

하지만 비정부행위자의 역할이 항상 자유롭고 독립적인 것만은 아니다. 중국과 대만 사례에서 보면, 중국정부가 사회단체 법인으로 설립한 반관영기구 해협양안관계협회(海峡两岸关系协会)와 대만정부가 사단법인 형태로 창설한 해협교류기금회(海峡交流基金会)는 모두 정부 주도로 시작된 반관반민(半官半民) 기관이므로 실질적으로는 정부대표나 마찬가지인 격이다. 이 밖에 한국의 경우, 대북지원사업은 정부 차원뿐만 아니라 민간단체가 주도하여 추진하기도 하지만 결국 이 모든 사안은 통일부의 승인이 있어야 가능한 구조이다. 따라서 민간이 참여하는 개성공단지구, 금강산관광사업 또한 남북관계와 국제정세 등 정부의 판단과 정책 방향에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 이처럼 정부의 컨트롤 타워 아래에서 비정부행위자의 활동 가능 범위가 결정되는 경우를 비추어 볼 때, 비정부행위자에 관한 연구는 정부와의 상호관계 속에서 진행될 필요가 있다.

나. 정부-비정부행위자 상호관계

비정부행위자의 외교적 역할은 정부와 비정부행위자의 상호관계 속에서 확인 가능하다는 주장이 있다.[30] 차정미는 외교공간에서 활동하는 비정부행위자에 주목하면서 정부와 비정부행위자의 협력관계를 언급했다.[31] 김영래도 비정부행위자와 국가 간 상호협력을 말하면서 정보교환을 위한 네트워크 형성이 무엇보다 중요하다고 보았다.[32]

정부와 비정부행위자의 상호관계는 여러 갈래로 나뉘기도 한다. 이연호는 정부와 비정부는 표면적으로 볼 때 매우 독립적이고 객관적인 관계인 것처럼 포장되어 있지만 실제로는 정부의 재정적 보조를 포함한 다각적 지원을 대가로 정부의 영향력에 포획되는 이중적인 구조로 되어있다고 보았다. 예를 들어, 시민단체는 정부의 협조적 동반자(collaborative-partner)로서 상당한 자율성을 가지며 정부와 매우 긴밀한 관계를 유지하길 희망하지만, 실제로 그들은 협조적 대행자(collaborative-vendor)로 잔류할 가능성이 크다는 것이다. 따라서 그는 정부와

---

30 Susan Henders et al., "'Other Diplomacies' and The Making of Canada-Asia Relations," *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 18, no. 3 (2012), pp. 375~388.

31 차정미, "1980년대 한중관계 태동기, 정부-비정부 협력외교의 발전과정: 외교문서(1980~1986)분석을 중심으로,"『국제정치논총』, 제58권 1호 (2018), p. 44.

32 김영래, "비정부조직과 국가와의 상호작용 연구: 협력과 갈등,"『국제정치논총』, 제39권 3호 (2000), pp. 79~98.

비정부행위자와의 관계는 수평적이고 동등한 것이 아니라고 역설한다.[33] 비정부행위자와 지방의회 사이의 상호작용에 대해서는 윤주명이 체계적으로 정리하고 있다. 우선, Esman · Uphoff모형이다. 에스만(Milton Esman)과 업호프(Norman Uphoff)는 연계 방식을 상호작용의 정도에 초점을 맞추어 구분하였는데 상호작용이 전혀 없는 자율적 관계(autonomy), 낮은(low linkage)-보통(moderate linkage)-고도 연계(high linkage), 정부가 통제하는 강한 상호작용의 형태인 지도(direction)로 나타났다.[34] 다음으로 Coston모형이다. 커스턴(Jennifer Coston)은 정부와 비정부조직 간 관계방식들을 일차적으로 제도적 다원주의에 저항 및 수용하는 유형으로 나누고, 이차적으로 이것들을 공식성 정도로 구분하였다. 그 몇 가지 중에서 눈여겨볼 만한 유형은 협력형(cooperation)과 보충형(complementarity)으로서, 정부와 비정부조직은 비공식적 관계로 정보를 공유한다는 내용이다. 또한 공조형(collaboration)은 고도의 연계 관계 속에서 비정부조직에 대한 정부정책이 우호적이고, 정보 및 자원의 공유 외에 공동 행동이 가능하며, 정책결정과 집행에 비정부조직이 참여하는 것을 가리킨다.[35] 마지막으로 Young모형이다. 영(Dennis Young)은 비영리조직과 정부 간 관계에 대한 세 가지 가설로서의 성격을 가지나, 이것이 현상을 구분할 수 있는 기준으로서 기능을 할 수 있다는 시각으로 접근했다. 즉, 그가 주장하는 정부와 비영리조직 간 관계 유형은 정부에 대한 보충(supplements to government), 보완(government as complements), 적대(government as adversaries)로 관계를 구분할 수 있다.[36] 이 밖에도 기드런(Benjamin Gidron), 크라머(Ralph Kramer) 그리고 살라몬(Lester Salamon)은 정부와 NGO의 관계 유형을 구분하여 분석했다. 그 중에서 협력모델(Collaborative Model)은 정부와 NGO가 함께 행동하면서 정부는 재정을 책임지고 NGO는 실제 운영 차원에서 정부를 대신하여 효율적인

---

[33] 이연호, "김대중 정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구," 『한국정치학회보』, 제35권 4호 (2002), pp. 147~164.

[34] 윤주명, "지방의회와 비정부조직간의 연계에 관한 실증적 연구," 『한국지방자치학회보』, 제15권 2호 (2003), pp. 33~57.

[35] Jennifer Coston, "A Model and Typology of Government-NGO Relationships," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, no. 3 (1998), pp. 358~382, 재인용: 윤주명, "지방의회와 비정부조직간의 연계에 관한 실증적 연구," pp. 39~40.

[36] Dennis Young, "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, no. 1 (2000), pp. 150~157, 재인용: 윤주명, "지방의회와 비정부조직간의 연계에 관한 실증적 연구," p. 40.

활동을 주도하는 역할을 담당한다고 보고 있다.[37]

정부는 비정부행위자와 상호연계하는 구조 안에서 비정부행위자의 역할을 활용하면서도 상황에 따라 적절히 개입하며 관리 및 통제하는 모습을 보인다. 국가와 국가 사이에서 비정부행위자의 활동은 비정치분야를 바탕으로 가능하지만, 정부의 정책결정과 법제도의 영향권 안에서는 자유롭지 못하다. 연경심은 비정부행위자의 제한된 교류활동에 대한 이유를 남북이 분단된 현실에서 공식 혹은 비공식 회담과 대화를 통해 합의된 정책을 실행하는 방식으로 협력관계가 형성되어 왔기 때문으로 분석했다.[38] 이규태는 남북관계와 양안관계를 비교하면서 두 관계 모두 교류와 협력을 촉진하기 위해 정부의 개입이 있었다고 밝혀냈다.[39] 차정미는 한중수교 이전 1980년대 한중 비정치교류의 급속한 확대가 가능할 수 있었던 이유를 교류의 방향과 관리에 대한 정부의 개입이 제도화되었기 때문이라고 분석했다.[40] 정준오는 정부의 지원과 관리가 있었기 때문에 한국기업들이 보다 안정적으로 중국에서 활동할 수 있었다고 주장했다.[41]

그렇다면, 정부와 비정부행위자의 상호관계는 어떻게 이해할 수 있을까? 본 논문에서는 코헤인(Robert Keohane)이 언급한 협력에 비추어 살펴보고자 한다. 코헤인은 협력이 공통의 목표를 가진 행위자, 행위자 간 정책 조정, 상대적으로 얻게 될 이익에 의해 발생한다고 보았다. 다시 말하자면, 그가 말하는 협력은 공통의 목표를 가진 행위자가 정책조정 과정을 통해 개인 혹은 조직의 행동을 서로에게 일치시키는 것이며, 이를 위해서는 목표 달성과 달성 중에 얻게 될 각자의 이익이 있어야 이행할 수 있다는 것이다.[42] 이와 관련하여 레그로(Jeffrey Legro)는 협력이 두 단계에 걸쳐 발생한다고 보았다. 행위자들이 달성하려는 공통 목표를 정의하고 이를 달성할 수 있는 공통 관심 분야를 인식하는 것이 첫 단계이며, 다음으로 해당 분야에서 행위자들이 각자가 기대하는 바를 충족시키고 상대의 이익까지

---

37 Benjamin Gidron et al., *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992), pp. 16~20.

38 연경심, "남북협력 동향분석: 중점 협력분야와 행위자를 중심으로," 『한국동북아논총』, 제24권 2호 (2019), pp. 31~53.

39 이규태, "대만해협 양안관계와 남북한관계의 비교연구," 『대만연구』, 제1권 (2011), pp. 23~69.

40 차정미, "1980년대 한중관계 태동기, 정부-비정부 협력외교의 발전과정: 외교문서(1980~1986)분석을 중심으로," 『국제정치논총』, 제58권 1호 (2018), p. 44.

41 정준오, "제6공화국 북방정책의 분석적 조명: 국제질서와 민주화 변수의 상관관계 분석," 고려대학교 박사학위논문, 2014, p. 205.

42 Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp. 51~52.

고려하면서 자신이 거둘 수 있는 이익을 극대화 시키기 위한 상호작용이 이루어지는 것이 두 번째 단계라고 설명했다.[43] 이 밖에도, 마치엔중(马全中)은 정부와 비정부의 보완관계 속에서 협력이 가능하다고 주장했다. 각각의 행위자가 가진 서로 다른 특성은 협력을 용이하게 만든다는 관점이다.[44] 왕지에(王杰)도 마찬가지로 정부와 비정부의 협력은 상호 보완적인 성격을 띠며, 서로 도움을 주고받는 관계라고 강조했다.[45]

따라서 본 논문에서는 정부와 비정부행위자 사이에 상호이익 교차점이 형성되어 협력할 수 있었다고 보고, 정부와 비정부행위자는 서로를 어떻게 활용하여 한중 간 비정치교류를 확대해 나갔는지 살펴보겠다. 이로써 앞서 언급한 내용을 바탕으로 정부와 비정부행위자의 협력관계 속에서 비정부행위자의 역할을 분석할 것이다.

Ⅲ. 한중 정부 간 외교채널 공백기(1979~1984) : 비정부행위자의 '정보제공' 역할

1. 해외를 무대로 활동한 비정부행위자

한중 정부 간 외교채널 공백기에 한중 비정치교류를 주도한 것은 해외를 무대로 활동한 비정부행위자였다. 당시 한국과 중국 두 국가는 모두 개인 및 단체의 해외 활동을 제한했으며, 국가가 허용하는 범위 안에서 이동이 가능한 수준이었다.[46] 하지만 일부 비정부행위자는 국경 너머에서 활동할 수 있었고, 한중 왕래 또한 자유로웠다.

---

43 Jeffrey Legro, "Cultural and Preferences in the International Cooperation Two-Step," *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 1 (1996), pp. 118~137.

44 马全中：《促进与合作：论非政府组织与服务型政府的相互构建》, 北京：中国社会科学出版社 2018年版第8页。

45 王杰等主编：《全球治理中的国际非政府组织》, 北京：北京大学出版社2004年版，第38页。

46 한국은 1989년부터 전국민 해외여행 자유화가 시작되었으며, 이전 시기에는 해외 출국을 제한했다. 참고: "자유화 25년…해외여행 어제와 오늘," 『중앙일보』, 2014.1.3.

가. 해외에 소재한 기관에서 활동한 중국인

중국 비정부행위자는 해외에 소재한 기관에서 활동하며 한중 접촉의 기회를 포착했다. 이들은 제3기관에 요청하여 한국 관련 자료를 수집하거나, 타국을 경유하는 방식으로 자신들의 의사를 한국 측에 전달했다. 한 사례로, 중국농구협회장은 아시아농구연맹을 통하여 한중 양국 선수단이 국제스포츠대회에 함께 참여할 수 있는 장을 마련하자고 제안했다. 동시에 그는 정치적 의미를 부여하지 말고 스포츠 연맹의 테두리 내에서 진행하는 국제경기로 볼 것을 요청했다.[47] 이처럼 해외에 소재한 기관에서 활동하는 비정부행위자는 해외인사와 접촉할 수 있는 기회가 열려 있었다. 그러나 한중 사이에는 북한요인과 대만문제 등 정치외교적으로 복잡하게 얽힌 사안이 산재하여 해외에서 진행하는 국제행사가 있더라도 한중 간 초청이 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 매우 이례적으로 한국인 교수의 방중이 홍콩 측 학회의 연결에 의해 성사된 경우가 있었다. 당시 홍콩에 있는 주해대학교(Chu Hai College)에서 초빙교수로 재직 중이었던 한국인은 홍콩중국어문학회 주석이 중국언어학회 교수에게 서한을 보낸 덕분에 개인 신분으로 방중 승인을 받을 수 있게 되었다. 다만, 한국인 교수가 재직 중인 곳이 홍콩에 소재한 대만계 대학이었기 때문에, 해당 대학교에는 한국인 교수의 중국 본토 방문을 사전에 밝히지 않는다는 조건으로 참가해야 하는 제약을 두었다.[48] 이처럼 해외에 소재한 기관에서 활동하는 중국 비정부행위자는 한중 간 접촉을 이끌 수 있는 상황적인 요소를 두루 갖추고 있었고, 필요에 따라 한중교류의 폭을 넓혀갔다.

나. 홍콩에 파견된 한국인

한국 비정부행위자는 대부분 홍콩을 중심으로 한중 사이에서 활동했다.[49] 당시 홍콩은 영국령에 속해 있던 상태였기 때문에 중국정부의 관할구역이 아니었고, 한국이 지정한 여행 금지 지역에도 해당하지 않았다. 이러한 이유에서 중국 시장 개척을 희망하는 한국 기업인들에게 홍콩은 중요한 거점지역이 될 수 있었다.[50]

---

47 한국외교부 공개 외교문서 [11324] 한·중공 체육 교류, 1984

48 한국외교부 공개 외교문서 [21287] 한·중공 교육 학술관계 인사교류, 1982~87

49 한국외교부 공개 외교문서 [21322] 한·중공 교역 추진, 1984

50 주홍콩 한국총영사를 지낸 진필식 대사(1964년부터 1966년까지 약 2년간 역임)는 다수의 국가들이 중국의 내부사정에 관한 정보를 수집하기 위하여 내부자를 홍콩에 상주시켰다고 회고록에 기록하였다. 참고: 외교통상부 외교안보연구원, 『외교관의 회고: 진필식 대사 회고록』 (서울:

한국정부도 매우 적극적으로 홍콩에 관련 인사를 파견 보냈으나 한중 간 정치적 문제를 고려하여 이들의 대외적인 신분이나 활동은 관계자 외에 철저히 비공개 하도록 했다.[51] 이밖에 홍콩에 파견된 비정부행위자는 장기간 해외생활을 통해 중국 기업인 및 공무원들과 긴밀한 관계를 맺고 있었다.[52] 홍콩을 중심으로 형성된 네트워크는 이후 홍콩뿐만 아니라 중국과 한국 전 범위를 대상으로 정보를 교류하는 대규모 교류 채널이 되었다. 그리고 이러한 네트워크는 중국에 대한 정보를 획득하려는 다양한 국가의 비정부행위자들이 참여하게 되면서 국제적인 성격을 띠었다.[53] 이로써 한국 비정부행위자는 다방면으로 대중접근을 모색할 수 있는 환경을 구축하게 되었다.

다. 제3국으로 이민을 떠난 해외교포

제3국으로 이민을 떠난 해외교포의 경우 상대적으로 한중 두 국가에서 자유로운 활동이 가능했다. 특히, 이들은 제3국적자인 관계로 국적 문제에서 장애가 되지 않는다는 커다란 이점이 있었다. 당시 한국인의 중국 방문은 두 국가의 정부 승인을 모두 받아야 하고, 방문 전에는 방문 목적을, 그리고 방문 후에는 방문 결과를 보고해야 했다.[54] 심지어 중국은 민간신분인 일반인도 중국 측이 주관하거나 주최하는 사업에 한국 국적자가 참여하는 것조차 허용하지 않았다. 한 예로, 중국정부는 중국산 재화를 한국으로 수출하는 사업에서 한국 국적을 소지한 인사가 협상에 참여할 수 없도록 제한한 바 있다.[55] 이러한 한계 속에서 제3국으로 이민 간 한국 혹은 중국 출신 교포는 상대적으로 자유롭게 한중을 오고 가며 사업 진행이 가능했다. 그리고 이들은 정부의 심사나 승인 절차가 필요하지 않았다. 미국에 거주하고 있는 교포 사업가는 중국에서 개최한 교역회에 참여했는데, 그는 중국 화교의 소개로 제3국에 있는 중국 대사관으로부터 초청장과 비자를 발급받을 수 있었다. 이처럼 교포 사업가의 중국 방문이 가능했던 이유는 한국인이 아닌 제3국적자라는

외교통상부 외교안보연구원, 1999), p. 115.

51 무역인 K와 면담 (2019년 8월, 중국 홍콩에서 진행)

52 한국외교부 공개 외교문서 [13711] 한·중공 교역 추진, 1974~79

53 체육인 J와 면담 (2019년 8월, 중국 홍콩에서 진행)

54 중국정부는 1983년이 되어서야 국제기구 관련 행사에 참석하기 위해 방중을 신청한 한국 정부 관계자의 입국을 처음으로 허용한 바 있다. 참고: 한국외교부 공개 외교문서 [21294] 한국의 중공 개최 국제회의 참가 및 인사 교류 현황, 1983~86

55 한국외교부 공개 외교문서 [10414] 중공산 석탄 수입, 1979~1980

조건 때문이었다.[56] 무엇보다 제3국적을 가진 해외교포는 정치적 문제로 한중 사이에서 활동을 제약받지 않았다. 따라서 해외교포 중 일부는 한국 혹은 중국 국적자가 직접 참여할 수 없는 영역을 선점하여 이익을 획득하기도 했다.

정리해보면, 한중 정부 간 외교채널 공백기에 활동한 비정부행위자는 해외를 무대로 활동한 특징을 보였다. 그들은 주로 해외에 소재한 기관에서 활동한 중국인, 홍콩에 파견된 한국인, 제3국으로 이민을 떠난 해외교포로 구분되었다. 이러한 분류가 한중 정부 간 외교채널 공백기에 활동한 모든 비정부행위자를 포괄할 수 없지만, 해당 시기에 나타난 특징을 반영하고 있다는 점에서 대표성을 가진다. 더구나 한국과 중국 정부 사이에 외교채널이 부재한 상황 속에서 이와 같이 한중을 오고 가며 활동한 비정부행위자는 한중 양국관계의 새로운 신호탄이 되었다.

2. 정부의 정보수집 통로로서 외교적 활용

한중 정부 간 외교채널 공백기에 한국과 중국 두 정부는 직접 연락이 불가능했다. 이러한 이유로 정부를 대신해 정보를 수집하는 비정부행위자의 역할이 두드러졌다. 비정부행위자는 비정치교류분야에서 활동하면서 한중왕래가 가능했을 뿐만 아니라, 현지인 접촉도 용이했다. 미수교 상태로 제한된 한국과 중국의 정부 간 교류를 비정부행위자가 대체할 수 있는 환경이 갖춰진 것이다.

당시 한국정부는 중국을 여행 제한 국가로 지정했다. 이러한 까닭에 비정부행위자가 중국 방문을 희망한다면 방중 전후에 보고서를 작성하여 정부에 제출하는 것이 관례였다.[57] 이렇게 작성된 보고서에는 방중 목적, 접촉 인물, 접촉 시기와 경로 등 중국 방문과 관련된 상세한 내용이 기록되었다.[58] 그러나 만약 방중 전 보고가 정부에 전달되지 않은 경우에는 비정부행위자의 비자 발급과 출국 절차는 제한되었다.[59]

---

56 한국외교부 공개 외교문서 [13711] 한·중공 교역추진, 1974~79

57 한국정부는 한중수교 이후에도 비정부행위자의 방중보고서 작성을 요청했으며 중국을 방문하기 전에 교육을 실시했다. 참고: 한중수교 후 1993년 일반 여행비자로 방중한 W와 면담 (2021년 4월, 중국 북경에서 진행)

58 한국외교부 공개 외교문서 [21322] 한·중공 교역 추진, 1984

59 방중 보고서 작성은 공무 해외출장을 다녀온 공무원에게도 해당되었다. 1983년 10월, 체신부 공무원으로서는 처음으로 중국을 방문한 그는 귀국 후 보고서를 작성하여 한국외교부에 제출했다. 방중시 한국 공무원이 발급 받은 비자는 여권에 기록되지 않았으며, 별지의 비자에 "남조선"이라고 쓰여 있었다고 보고서에 기술했다. 참고: 한국외교부 공개 외교문서 [11332] 중공 개최 국제기구회의 참가 추진, 1983~84

비정부행위자는 신변 보호를 위하여 정부가 요청한 보고에 적극적으로 임했다. 물론, 비정부행위자는 보고할 내용을 취사선택할 수 있었고 정부로부터 독립적인 활동도 가능했다. 하지만 당시 한중 양국은 미수교 상태인 데다 적성국으로 분류된 바 있었기 때문에 비정부행위자의 완벽한 신변보장이 어려웠다. 그래서 비정부행위자는 자신의 방중과 관련된 사항을 정부관계자와 공유함으로써 신변을 보호받고자 하였다.[60]

이렇듯 정부행위자와 비정부행위자 사이의 방중 승인과 정보제공의 교환관계는 상호협력의 성격을 가졌다. 비정부행위자는 정보제공을 통해 신변을 보호받았고, 정부는 이들이 제공한 정보를 수집하여 외교업무에 활용했다. 비정부행위자가 전달하는 정보의 양과 질은 비정치교류가 확대되면서 더욱 증가하고 높아졌다. 아울러, 이 시기 정부행위자 또한 점차 비정부행위자의 비정치교류 활동을 정치적 도구로 인식하게 되었다.

한국정부는 해당 시기에 한중 간 왕래가 가능했던 비정부행위자로부터 받은 정보를 참고하여 중국 관련 업무를 수행했다. 이로 인해 정부와 비정부행위자의 협력관계 속에서 비정부행위자의 정보제공 역할은 한중 정부 간 외교채널 공백기에 두드러지게 나타났다.

첫째, 한국정부는 비정부행위자가 제공한 정보를 통해 중국 측의 내부정보를 수집했다. 한중 정부 간 공식적인 왕래가 없었고, 중국 현지 실정과 정보를 정부관계자가 직접 수집하지 못하는 현실 속에서 비정부행위자가 제공한 정보는 한국정부에 매우 유용했다. 한 예로, 싱가폴에 사무실을 두고 있는 기업인은 한중 간 석탄 교역을 추진하기 위해 방중했으나 중국이 북한을 의식하여 한국과 직접교역을 적극적으로 반영할 수 없는 내부 상황을 한국정부에 전달했다.[61] 당시 한국정부는 중국과 간접교역을 시작하면서 직접교역 확대 방안을 모색하고 있던 상황이었는데, 이때 비정부행위자가 제공한 정보를 바탕으로 한중교역에 대한 실질적인 대책 마련이 가능했다.[62]

둘째, 한국정부는 비정부행위자가 제공한 정보를 토대로 한국에 대한 중국의 관심사를 파악했다. 사례를 통해 살펴보면, 미국 영주권을 소지한 교포 무역인은 중국전기수출입공사의 초청을 받아 중국을 방문했는데, 당시 중국이 한국을 중국

---

60 종교인 K와 면담 (2020년 4월, 한국 서울에서 진행)
61 한국외교부 공개 외교문서 [10414] 중공산 석탄 수입, 1979~1980
62 한국외교부 공개 외교문서 [13711] 한·중공 교역추진, 1974~79

경제 발전모델로 생각하고 있다는 사실을 교포 무역인이 현지에서 직접 전해 듣고 한국정부에 보고한 경우가 있었다.[63] 해당 교포 무역인은 제3국적을 소지하고 있었기 때문에 한중 왕래가 자유로웠으며, 한국과 중국 사이에서 정보제공의 역할을 수행할 수 있었다. 중국과 관계개선을 목표로 하고 있던 한국정부는 비정부행위자의 정보제공을 통하여 대중 접근 전략을 보완하는 데 활용했다.

셋째, 한국정부는 비정부행위자가 제공한 정보를 바탕으로 한중 정부 간 접촉 기회를 모색했다. 비록 이 시기에 한중 정부관계자 간 공식 만남이 언제 가능할지 그 누구도 예측하지 못했지만, 한국정부는 대중관계개선이라는 목표를 분명히 했으므로 후일을 위한 사전대비에 전력했다. 한 예로, 캐나다에 거주하고 있는 교포 학자는 중국과학원 초청으로 방중하면서 중국 과학자의 방한 의향을 타진했고 중국 측에서 긍정적인 반응을 보인다는 점을 확인했다.[64] 그는 제3국적자로서 해외교포라는 신분을 적절하게 이용함으로써 중국정부를 자극하지 않고 정보를 입수하여 한국정부에 관련 내용을 전달할 수 있었다. 그리고 그가 파악한 정보를 바탕으로 한국정부는 향후 중국 측 인사의 방한 초청 계획을 수립하는 데 참고했다.

정리해보면, 한국정부는 비정부행위자를 정부의 정보수집 통로로 삼아 외교적으로 활용하였다. 업무 특성상 해외에서 머무는 관계자와 접촉하는 기회가 많았던 비정부행위자는 현지에서 직접 보고 들은 정보를 정부에 제공했다. 이로써 정부는 비정부행위자를 통해 외교업무 중 하나인 해외정보수집의 공백을 보완할 수 있었다.

---

[63] 한국외교부 공개 외교문서 [10410] 대중공 비료 수출, 1979~84

[64] 한국외교부 공개 외교문서 [21287] 한·중공 교육·학술관계 인사교류, 1982~87

Ⅳ. 한중 정부 간 외교채널 모색기(1984~1986) : 비정부행위자의 '중개' 역할

1. 정부로부터 방문 승인을 받은 비정부행위자

한중 정부 간 외교채널 모색기에 한중 비정치교류를 이끌었던 것은 한국과 중국 정부로부터 상대방 국가 방문을 승인받은 비정부행위자였다. 1980년대 한국과 중국은 미수교 상태인 데다 오랜 기간 교류가 단절되어 왕래가 자유롭지 못했다. 이뿐만 아니라 한국과 중국 모두 다른 국가로 출국하려면 정부의 승인이 필요했던 만큼 일반인이 한국과 중국을 오고 가는 일은 특수한 경우가 아닌 이상 어려웠다.

가. 친인척 방문을 목적으로 한국을 찾은 중국 조선족

중국 조선족의 방한은 중국정부가 한중 이산가족 상호 방문을 허용함에 따라 공식적인 절차를 밟게 되었다. 1984년 3월, 중국 총리 자오쯔양(赵紫阳)은 한중 이산가족이 친인척과 만남을 위해 한국과 중국 방문을 희망한다면 장소에 상관없이 이를 허용할 것이라고 언급했다.[65] 이로써 조선족은 한중이 미수교 상태임에도 불구하고 한국을 자유롭게 오고 갈 수 있는 특수한 자격을 부여받았다. 이 밖에도 조선족은 자신이 조선족이라는 사실을 이용하여 한중 간 교량 역할을 하였다. 이러한 역할이 가능했던 이유 중 하나는 한중 사이에서 언어와 문화를 공유할 수 있는 조선족의 특수성 때문이었다.[66] 해당 시기에 중국에 머물고 있던 조선족은 대부분 이들의 한 두 세대 이전 조상이 한국에서 중국으로 건너간 경우였다. 이와 같은 이유로 조선족은 한국에서 같은 말과 글로 의사소통이 가능했고, 한국문화를 습득하는 데 유리한 조건을 가지고 있었다.[67] 조선족이 한국인을 상대할 때 언어장벽 및 문화차이에 대한 이질감을 최소화할 수 있었던 이유가 바로 여기에 있었던 것이다. 한국인도 마찬가지로 조선족을 통하여 중국 관련 정보를

---

[65] 한국외교부 공개 외교문서 [23489] 한·중공 관계 개선, 1982
[66] 조선족 K와 면담 (2021년 6월, 중국 북경에서 진행)
[67] 신용철, 『한중관계사』 (서울: 경희대학교 출판국, 2007), p. 141.

제공받는 등 중국진출을 위해 조선족을 적극 활용하였다. 1984년 7월 대한무역투자진흥공사는 일시 귀국한 조선족 최씨를 통해 중국 연변조선족자치주(延边朝鲜族自治州)에 위치한 대외경제실업개발공사 측과 고려무역 간 한중 합작회사 설립 문제를 협의할 수 있었다. 조선족의 주선으로 한국 고려무역 사장이 연변자치주 앞으로 서한을 보냈으며, 중국 대외경제실업개발공사가 홍콩 무역관장에 전화로 상담 시기를 통보하여 한중 양측은 홍콩에서 만나 상담을 지속하기로 합의하였다.[68] 이처럼 당시 한국에는 중국에 진출하고 싶어 하는 개인 사업자와 기업인이 많았다. 하지만 어떠한 경로로 누구를 만나야 가능한지 알 수 있는 정보가 적었을 뿐만 아니라 접근 또한 어려웠다. 이때, 한국으로 잠시 건너온 조선족은 중국진출에 관심이 있는 한국인에게 실질적이고 다양한 정보전달이 가능했다. 그리고 이미 중국에 진출한 개인 사업자나 기업인에게도 조선족은 중국과 더욱 긴밀하게 소통할 수 있도록 연결고리가 되어주었다.[69] 이러한 조선족이 실제로 한국과 중국 사이에서 교류 활동을 추진했기 때문에 한중 비정치교류는 더욱 확대될 수 있었다.

나. 홍콩을 활용하여 합작투자 혹은 해외법인을 설립한 한국인

한국 비정부행위자는 홍콩을 활용하여 제3국 투자처와 합작투자를 하거나 해외법인을 설립하는 방법으로 중국진출을 추진했다. 1980년대 홍콩은 영국령이었기 때문에 한국 국적자의 방문이 자유로웠으며, 중국 본토와 지리적으로 인접하여 향후 내륙으로 사업을 확장할 수 있는 유리한 요충지였다. 또한, 홍콩은 국제도시로서 다양한 해외 투자자들이 홍콩에 자리를 잡고 활동할 뿐만 아니라 중국과 관련된 정보교류 또한 활발하게 이루어져 세계 각국에서 모여든 경제인, 기업인, 투자자들로 붐볐다.[70] 하지만 한국은 여전히 중국으로 직접 투자할 수 없었을 뿐만 아니라, 제3국을 통한 간접교역이더라도 'Made in Korea'라고 적힌 상품은 중국으로 수출이 제한되었다.[71] 이 밖에 여러 가지 현실적인 측면에서 봤을 때 오로지 한국 개인 사업가나 민간기업의 힘으로 중국에서 사업 활동을 추진하는 것은 역부족이었다. 이러한 상황 속에서 한국정부는 홍콩에 설립한 대한무역투자진흥공사를 통해 한국기업이 중국 본토로 진출할 수 있는 경로를 제공받을 수

---

68 한국외교부 공개 외교문서 [16832] 한·중공 경제협력, 1985
69 조선족 H와 면담 (2019년 7월, 중국 요녕에서 진행)
70 무역인 K와 면담 (2019년 8월, 중국 홍콩에서 진행)
71 한국외교부 공개 외교문서 [21323] 중공의 경제개혁 및 대외경제 정책, 1986

있도록 지원하였다.[72] 대한무역투자진흥공사는 홍콩에서 개최한 박람회에 한국 기업의 참여를 주선하였으며, 광동성 심천(广东省深圳) 경제특구에 한국상품 상설전시장 설치와 관련하여 현지답사 및 관계기관과 직접 협의를 시도하는 등 다양한 방법으로 중국진출 방안을 강구했다.[73] 이에 따라 한국 개인 사업가나 민간 기업은 한중 두 정부가 허용하는 범위 안에서 홍콩을 활용하여 합작투자 및 해외 법인을 설립하는 방법을 모색했다.[74] 그리고 이러한 한국 비정부행위자는 정부의 승인에 따라 중국 본토 진출의 청사진을 그리면서 한중교류 확대를 위해 힘썼다.

다. 정부의 초청을 받아 한국 혹은 중국을 방문한 해외교포

한국 혹은 중국에서 제3국가로 이민을 떠난 해외교포는 정부 초청으로 한국과 중국 방문이 가능했다. 그리고 해외교포는 친인척 혹은 지인을 통하여 현지 정보 파악 및 사업확장이 용이하다는 특징을 갖고 있었다.[75] 더욱이, 외국 투자 자본을 유치하여 국가 경제발전에 활용하려는 한국과 중국의 국가발전전략은 해외교포의 유입을 확대하는 결과를 가져왔다. 이러한 이유로 해외교포는 자신이 거주하는 제3국가에서 영위하고 있던 사업을 한국과 중국으로 가져와 사업확장을 시도했고, 정부 또한 해외교포의 방문을 국가 경제성장과 한중관계 발전에 활용하고자 했다.[76] 한 사례로, 한국 민간기업 럭키금성은 미국 여권을 소지한 해외교포를 상무로 두었는데, 그의 미국 국적 신분을 활용하여 중국행 출장을 추진한 경우가 있었다. 해외교포는 제3국적자이기 때문에 정치외교적으로 한중이 서로 부딪히지 않아 원만하게 일을 처리할 수 있다는 강점을 지녔다. 따라서 해외교포에 대한 가치는 정부도 높게 평가했다. 무엇보다 정부와 정부 사이에서 정보를 전달할 수 있어 해당 시기에 한국과 중국 정부는 해외교포를 적극적으로 활용했다.

정리해보면, 한중 정부 간 외교채널 모색기에 활동한 비정부행위자는 정부의 승인에 따라 한국과 중국을 왕래하는 특징을 보였다. 그들은 주로 친인척 방문을 목적으로 한국을 찾은 중국 조선족, 홍콩을 활용하여 합작투자 및 해외법인을 설립한 한국인, 정부의 초청을 받아 한국 혹은 중국을 방문한 해외교포로 구분

---

72 무역인 T와 면담 (2019년 8월, 중국 홍콩에서 진행)
73 한국외교부 공개 외교문서 [16829] 한국의 중공 경제특구 진출, 1985
74 한국외교부 공개 외교문서 [21320] 중공 개최 전시회 참가, 1985; 한국외교부 공개 외교문서 [16853] 기업을 통한 대중공 교역, 1985
75 한국외교부 공개 외교문서 [16853] 기업을 통한 대중공 교역, 1985
76 한국외교부 공개 외교문서 [10410] 대중공 비료 수출, 1979~1984

되었다. 그리고 양국 모두 상호 교류에 대한 필요성을 인식하고 있던 상황에서 이와 같은 비정부행위자의 한중 왕래는 한중 비정치분야가 확대될 수 있었던 중요한 이유임이 분명했다.

2. 정부 간 연락 창구로서 외교적 활용

한중 정부 간 외교채널 모색기에 한국과 중국은 미수교 상태를 유지하고 있었으므로 정부 간 공식 접촉이 여전히 어려웠다. 하지만 비정부행위자는 비정치분야에서 활동하면서 한중 왕래와 더불어 현지인 접촉도 가능했다. 이러한 이유로 비정부행위자는 한국과 중국 정부 사이에서 연락 창구가 될 수 있었다. 미수교 상태로 제한된 한국과 중국의 정부 간 교류가 비정부행위자를 통해 가능하게 된 것이다.

물론, 비정부행위자는 한중 왕래의 길이 열려 있었으나, 그렇다고 하더라도 국적이 한국인 경우에 미수교 국가인 중국으로 가려면 정부의 승인을 받는 등 여러 가지 복잡한 절차를 밟아야 했다. 당시 차 한 대 값 정도 되는 막대한 비용을 지출해야 1인 개인여권과 비자 발급이 가능했으며,[77] 특히 공산주의 국가로 갈 때는 사전에 정부가 준비한 교육을 이수해야 하는 등 출국 기준이 더욱 구체화되었다.[78] 점차 정부가 요청하는 틀 안에서 비정부행위자가 활동하는 구조가 되어감에 따라 비정부행위자는 정부와 협력관계를 강화함으로써 자신의 이익을 확보했다. 해외를 무대로 활동하는 사업가와 기업인의 경우에 정부가 지시한 사항을 준수해야 출입국 승인을 받았고, 이후에도 해외로 나가는 기회를 얻을 수 있었다.

이렇듯 정부행위자와 비정부행위자 사이의 관계는 상호협력의 성격을 띠었다. 비정부행위자는 한국과 중국을 오고 가면서 현지인뿐만 아니라 양측 정부관계자와 접촉할 수 있었고, 쌍방의 의사를 전달하는 역할을 수행했다. 비정부행위자는 이러한 과정을 통해 정부로부터 신변에 대한 안전을 보장받았으며, 동시에 정부의 울타리 안에서 안전하게 교류 추진이 가능했던 것이다. 정부 또한 비정부행위자로부터 전달받은 상대측의 의견을 통해 한중 관계개선 방안을 더욱 구체화할 수 있었다. 무엇보다 이 시기에 활동한 정부행위자와 비정부행위자 간 공유 체계는 서로에 대한 신뢰를 더욱 견고하게 구축하는 계기가 되었다.

---

[77] 해외파견 노동자 T와 면담 (2022년 1월, 한국 서울에서 진행)
[78] 한중수교 후 1993년 일반 여행비자로 방중한 W와 면담 (2021년 4월, 중국 북경에서 진행)

한국정부는 해당 시기에 한중 간 왕래가 가능했던 비정부행위자를 중개자로 활용하여 중국 측과 소통했고, 대중관계 개선을 모색했다. 이로 인하여 정부와 비정부행위자의 협력관계 속에서 비정부행위자의 중개 역할은 한중 정부 간 외교 채널 모색기에 단연 돋보였다.

첫째, 한국정부는 비정부행위자를 통해 중국 측과 접촉하려면 어떤 경로를 이용해야 접근할 수 있는지 파악했다. 당시 한국과 중국은 정부 간 직접적인 접촉이 허용되지 않았으나, 비정부행위자의 경우 한중을 오고 갈 수 있었기 때문에 정부는 이들을 활용했다. 우선, 한국기업은 해외 여권을 소지한 임직원을 중국에 파견함으로써 회사를 대표하여 상담을 추진했다. 삼성물산은 이러한 방식으로 교역사절단을 구성하여 북경 대외무역부 산하에 있는 주요 수출입공사와 수입 상담을 진행했고, 또 전자제품 등 기업의 전략상품을 중국 측에 소개하면서 수출을 시도했다.[79] 이 밖에도 홍콩에 설립한 합작회사를 통해 중국정부의 초청을 받은 또 다른 한국기업이 있다. 대우 김우중 회장은 중국 복건성(福建省) 자본으로 설립된 홍콩소재 공사와 수출을 협의하던 중에 복건성 정부의 정식 초청을 받아 방중 기회를 얻을 수 있었다.[80] 이렇듯 비정부행위자가 개척해 놓은 경로를 바탕으로 한국정부는 어떻게 중국 측과 접촉할 수 있는지 방법을 강구했다. 비정부행위자를 통한 대중 접촉 방법 모색은 향후 한국정부가 중국과 교류하기 위한 사전준비로 풀이된다.

둘째, 한국정부는 비정부행위자를 활용하여 중국의 내부 상황뿐만 아니라 중국이 한국에 어떤 수요를 가졌는지 확인했다. 비록 비정부행위자를 통해 간접적인 방법으로 중국을 파악할 뿐이었지만, 이러한 한국정부의 시도는 중국 측의 의도를 분석하는 데 유의미한 작업이었다. 대우 홍콩지사 상무는 업무차 중국에 방문하여 다수의 중국 정부관계자와 면담을 했다. 그는 국가경제기획위원회 대외연락부 주임과 함께한 자리에서 최근 중국은 방직, 철강, 유리, 식품 등의 수입이 요망되며 한국으로 석탄 수출을 희망한다는 메시지를 전달받았다. 또한, 그는 단동시(丹东市) 부시장과 면담을 하던 중에 단동항 건설 계획에 대한 설명을 듣고 대련(大连)항만으로는 동북3성 물량을 전부 소화할 수 없어 중앙정부가 이미 이 계획을 승인했다는 정보를 입수했다. 이후 한국으로 귀국한 홍콩지사 상무는 관련 내용을 한국정부에 보고했다.[81] 이처럼 한국정부는 비정부행위자로

[79] 한국외교부 공개 외교문서 [21322] 한·중공 교역 추진, 1984
[80] 한국외교부 공개 외교문서 [21322] 한·중공 교역 추진, 1984

부터 전달받은 정보를 토대로 대중관계 개선 방안을 강구하는 데 중요한 자료로 활용했다.

셋째, 한국정부는 한중을 왕래하며 중국 정부관계자와 접촉하는 비정부행위자를 통해 두 국가 간 발생하는 문제에 빠르게 대응했다. 한국 장미기업 사장은 국제전시회 조직위원회 위원 겸 아시아지역 본부장 자격으로 주제네바 중국대사관에서 열린 전시회 관계자 만찬에 초대를 받았다. 당시에 그는 중국 정부관계자와 대화를 나눌 수 있는 자리가 마련되자 한중 간 직거래 문제를 제의했다. 이에 중국 정부관계자는 본인의 의견을 밝히지 않았으나, 그 대신 제네바 중국대사를 통해 문의해 볼 것을 권유했다.[82] 이러한 사실을 통해 한국정부는 중국이 아직 직접교류에 대한 부담이 있는 것으로 분석하면서 추이를 더 살펴보는 방향으로 전환했다. 이처럼 한중 정부 사이에는 연락채널이 없었기 때문에 상대방의 의사를 직접 타진하지 못했다. 그 대신 한국정부는 비정부행위자를 활용하여 사태를 파악하고자 했다. 이 밖에도, 홍콩 주재 삼성물산 지사 고문으로 근무하는 제3국적자는 중국 신화사 부장급 인사로부터 전달받은 내용을 한국정부와 공유했다. 그는 중국이 가까운 내에 중앙정부 차원에서 한중경제에 관한 호의적인 조치를 발표할 것이라면서 해당 내용은 보안을 유지해야 하므로 관련 사안을 알려준 신화사 부장급 인사는 익명으로 처리해달라고 요청했다.[83] 이렇듯 한국정부는 비정부행위자가 중국 측 정부관계자와 접촉하여 취합한 정보를 바탕으로 사안에 대한 준비를 할 수 있었다.

정리해보면, 한국정부는 비정부행위자를 한중 두 정부 간 연락 창구로 삼아 외교적으로 활용했다. 비정부행위자 또한 양국 정부 사이에서 중개 역할을 하며 비정치교류 확대를 위해 일조했다. 이로써 한국정부는 비정부행위자를 통해 한중 두 정부 사이에 부재한 외교채널을 보완할 수 있었다.

---

[81] 한국외교부 공개 외교문서 [21322] 한·중공 교역 추진, 1984
[82] 한국외교부 공개 외교문서 [16833] 한·중공 경제통상협력, 1986
[83] 한국외교부 공개 외교문서 [21314] 한·중공 교역 추진, 1985

V. 한중 정부 간 외교채널 구축기(1986~1989) : 비정부행위자의 '대리' 역할

1. 정부로부터 협조 요청을 받은 비정부행위자

한중 정부 간 외교채널 구축기에 양국 비정치교류를 이끌었던 것은 한국과 중국 정부관계자로부터 업무 협조 요청을 받은 비정부행위자였다. 정부관계자는 한중 정부 간 공식 접촉이 불가능한 미수교 상황 속에서 비정부행위자가 추진하는 비정치교류에 주목했다. 무엇보다 그동안 추진된 한중 비정치교류의 규모가 점차 커지고 다양한 분야에서 교류가 활성화됨에 따라, 정부관계자는 비정부행위자를 통해 정부 간 외교채널을 구축하고자 했다.

가. 중국정부의 위임을 받은 중국인

중국 비정부행위자는 주로 중국정부와 신뢰 관계가 두터운 인물이 정부의 위임을 받아 활동했다. 이들은 정부와 비공식적인 관계이기 때문에 정식 위임장을 수여 받지 못한 채 활동했지만, 정부와 긴밀한 관계를 유지하면서 내부정보를 상세히 파악하고 있었다. 그리고 이러한 내부정보를 한국 측에 전달하고, 다시 한국 측의 의견을 중국 측에 전달하면서 정부관계자를 대신하는 역할을 담당했다. 이렇게 정부의 위임을 받은 중국 비정부행위자는 기본적으로 한국 측과 접촉하는 데 있어서 정치외교적으로 문제가 되지 않는 홍콩 현지 경영인, 해외를 거점으로 활동하는 개인 사업가 등의 신분이었다. 그리고 동시에 인민대표 혹은 정부에서 특정한 업무를 겸하는 등 중국 본토에서도 명망이 있는 인물도 포함되었다. 이와 관련하여, 홍콩에서 중국의 상업광고 및 스포츠 관계 출판물을 발간하는 Enterprise International 출판사 경영인이 있다. 그는 주홍콩 한국총영사관을 직접 찾아와서 중국 외교부를 포함한 중국 관계 당국으로부터 한중 간 문화 및 통상관계를 장기적으로 개발하는 데 참여하도록 위촉받았다고 본인을 소개했다. 한국정부의 분석에 따르면, 이 출판사 경영인은 1983년 이래 광동성(广东省) 인민정치협상회의 위원으로 확인되었다. 이후에도 그는 몇 차례 주홍콩 한국총영사관을 방문하여 한국 측 외교관과 대화를 나누었으며, 이러한 만남 속에서

중국 측의 1986년 서울아시안게임 참여 의사를 전달했다.[84] 이처럼 중국 비정부행위자는 한국 정부관계자와 직접 접촉을 통해 중국정부의 뜻을 전달하는 등 정부 대리자로서의 역할을 했다. 특히 중국정부로부터 위임을 받은 비정부행위자라는 점에서, 향후 한중 정부 간 비공식 연락채널로 활용할 가능성이 있었다.

나. 홍콩에서 체류하며 중국 측 인물과 관계를 형성한 한국인

당시 홍콩은 한국과 중국이 미수교 상태에서 제3국을 경유하여 경제교류를 추진한 지역 중 한 곳이었다. 따라서 홍콩에는 주재원이나 투자 사업가 등 중국 진출을 희망하는 한국 비정부행위자가 다수 건너와 생활하고 있었다. 홍콩의 또 다른 특징은, 홍콩이 영국령에서 중국으로 반환되기 전에 다수의 중국정부 관계 기관이 지사 혹은 협력사무소 등의 형식을 갖추어 홍콩에 들어와 있었다는 사실이다. 이러한 점에서 비추어 볼 때, 중국 정부관계자와 한국 비정부행위자 간 접촉의 가능성은 열려 있었던 것으로 보인다. 실제 사례에서도 마찬가지로, 홍콩에서 근무하는 한국 주재원에게 중국 정부관계자가 접근하여 한국 측에 중국 당국의 의견을 전해달라는 경우가 있었다. 공보처 산하기관 대한공론사에서 근무한 장치혁은 1956년부터 홍콩에 파견되어 주재원으로 근무했다. 그는 1980년대 말까지 홍콩에서 머물며 중국 거물급 인사로 분류되는 요인들과 교류할 정도로 두터운 인맥을 형성한 인물이다. 한 가지 흥미로운 사실은 친중 성향을 띤 홍콩신문 〈문회보〉 관계자가 그에게 먼저 연락을 취했으며, 한국 언론사에서 발간하는 신문을 구해달라고 요청했다는 것이다. 장치혁은 당시 본인이 건넨 신문이 〈문회보〉를 통해 북경으로 건너갔을 가능성이 크다고 인터뷰를 통해 밝혔다.[85] 이와 같은 사례를 통해 볼 때, 한국 비정부행위자가 홍콩에서 체류하는 동안 쌓은 중국 측 인물과의 관계 형성은 당시 한중 정부 간 외교채널을 구축할 때 매우 긴요하게 활용되었을 가능성이 크다. 그리고 이러한 한국 비정부행위자와 중국 정부관계자와의 접촉은 한국정부 측에도 보고되어 중국정부의 대한국 태도를 분석하는 중요한 자료가 되었다.

---

84 한국외교부 공개 외교문서 [21289] 1986년도 아시아 경기대회-중공의 문화전시 참가 추진, 1985~86

85 "덩샤오핑을 감격케 한 노태우 대통령의 친서," 『월간조선』, 2014.9.

다. 정부관계자와 친분이 있는 해외교포

해외교포 출신은 제3국적자로서 한중을 자유롭게 오고 갈 수 있었다. 하지만 한국과 중국 국적자는 한중 양국이 미수교 상태였기 때문에 상호 접촉과 왕래에 제한을 받았고, 정부의 승인을 받아야 상대방 국가 방문이 가능했다. 이러한 상황 속에서 한국과 중국을 제약 없이 오고 갈 수 있는 해외교포의 역할은 매우 필요했다. 그리고 한중 관계개선을 목표로 하는 정부 입장에서 볼 때, 비정부행위자의 활용도는 대단히 높았다. 한 예로, 노태우 대통령의 가정 보건의 한성호(韩晟昊)가 있다. 그는 중국 동북지역에서 태어났지만 이후 대만에서 머물다가 한국으로 건너와 한의사로 활동했다. 1988년 3월, 노태우는 한성호를 청와대로 불러 한중수교를 위해 역할을 해달라는 부탁을 했다. 이후 그는 한국과 중국 산동성(山东省)이 주도하여 민간무역협정서 초안에 서명 할 수 있도록 조력했다. 이처럼 정부관계자는 신뢰 가능한 해외교포에게 책임 있는 역할을 부여했으며, 정부관계자와 친분이 있는 해외교포 또한 중책을 맡음으로써 부여받은 역할에 최선을 다하는 노력을 보였다.[86]

정리해보면, 한중 정부 간 외교채널 구축기에 활동한 비정부행위자는 정부관계자로부터 협조 요청을 받은 특징을 보였다. 그들은 대체로 중국정부의 위임을 받은 중국인, 홍콩에서 체류하며 중국 측 인물과 관계를 형성한 한국인, 정부관계자와 친분이 있는 해외교포로 구성되었다. 그리고 이렇게 정부관계자의 협조 요청을 받아 정부를 대신하여 활동한 비정부행위자를 통해 정부와 비정부행위자 사이에 긴밀한 관계가 구축되었음을 확인했다.

2. 정부 간 협력 추진경로로서 외교적 활용

한중 정부 간 외교채널 구축기에 한국과 중국은 여전히 미수교 상태를 유지하고 있었지만, 양국 간 교류는 점차 확대되어 갔다. 즉, 한중 비정치교류를 이끄는 비정부행위자의 활동 가능 영역이 커짐에 따라 비정부행위자의 역할이 더욱 두각을 나타낼 수 있는 유리한 환경으로 조성된 것이다.

한국정부는 대중국 관계개선을 목표로 하고 있었기 때문에, 한중 사이에서 활발하게 활동하는 비정부행위자의 역할에 주목했다. 해당 시기에 활동한 비정부

[86] "中韩建交前的密使韩晟昊"《侨园》, 2002年3期。

행위자의 특징은 정부로부터 협조 요청을 받은 비정부행위자가 정부의 대리 역할을 수행했다는 점이다. 중국 비정부행위자의 경우, 홍콩 한국총영사관 등 한국 정부 관계자와 직접 접촉을 통하여 자신이 중국정부로부터 권한을 위임받은 사실을 밝혔다. 그리고 그는 한중관계 개선에 대한 중국정부의 뜻을 한국 정부관계자에게 전달했다. 동시에 이러한 과정에서 취합한 한국정부의 입장과 반응을 중국정부에 전달했다. 한국정부는 비정부행위자가 주장하는 정부 대리 신분의 진위 여부를 지속적으로 확인하면서도, 이들이 전달하는 정보를 분석하여 대중국 교류 활동에 활용하였다.[87] 한국정부는 이에 그치지 않고 한중 정부 간 외교채널을 구축하기 위해 신화사 홍콩지사와 접촉을 시도했다.[88] 중국정부로부터 권한을 위임받은 인사들 모두 주홍콩 한국총영사관과 신화사 홍콩지사를 중국 외교부가 인정한 한중 양국 간 유일한 대화채널이라는 사실을 공통적으로 한국 측에 알려왔다. 그리고 주홍콩 한국총영사관 측에서 신화사 홍콩지사 관계자와 직접 접촉을 수차례 가지면서 해당 대화채널은 양국 간 유일한 비공식 외교채널로 자리 잡게 되었다.[89]

당시 상황을 살펴보면, 한국과 중국은 두 국가 간 비정치교류 규모가 확대되어감에 따라 정부 차원에서 해결해야 하는 업무량이 점차 증가하여 정부 간 직접 접촉이 필요했다. 정부 간 교류의 필요성이 빠르게 증대하였으나, 미수교 상태로 정부 인사들의 활동은 많은 제약을 받았다. 그래서 양국 정부는 한중 간 왕래가 자유롭고, 비정치분야에서 활동 제약이 비교적 적었던 비정부행위자와 협력이 그 어느 때보다 절실했다. 비정부행위자 입장에서도 안정적이고 효율적인 교류 환경이 필요했다. 이를 제공할 수 있는 것은 정부가 유일했으며, 심지어 당시 정부는 정부 차원의 교류환경을 이미 일부 구축하고 있었기 때문에 비정부행위자는 정부와 협력에 적극적으로 동참할 수밖에 없었다.

이렇듯 정부와 비정부행위자 모두 서로가 서로를 필요로 했던 상황은 협력관계를 더욱 적극적으로 도모하도록 하였다. 즉, 정부와 비정부행위자의 협력은 비정부행위자가 정부의 권한을 위임받는 것으로 이어졌고, 이는 다시 비정부행위자가 정부를 대리하는 역할을 수행하도록 만들었다. 이렇게 비정부행위자는 정부를 대리하는 과정에서 상대방 정부관계자와 접촉이 빈번하게 발생했고, 접촉경로가

---

87 한국외교부 공개 외교문서 [21289] 1986년도 아시아 경기대회-중공의 문화전시 참가 추진, 1985~86

88 한국외교부 공개 외교문서 [21482] 서해 표류 중공 어선 송환 처리문제, 1985~87

89 한국외교부 공개 외교문서 [9388] 신화사 홍콩지사를 통한 한중공 관계 개선, 1986

반복되고 경험이 누적되면서 비정부행위자는 정부가 인정하는 비공식 외교채널을 구축할 수 있었다.

한국과 중국 양국 정부 사이에 구축된 비공식 외교채널은 비정부행위자의 정부 대리 역할이 있었기 때문에 가능했다. 정부관계자는 비정부행위자를 정부 대리인으로 삼고, 해당 시기에 비정부행위자와 협력이 가능한 범주 안에서 한중 정부 간 소통을 시도하는 등 비정부행위자를 정부 협력 추진경로로 활용하였다.

첫째, 한국정부는 비정부행위자가 한국과 중국 정부관계자 사이에서 정부를 대신하여 의견을 전달하고 수렴하는 역할을 수행할 수 있도록 환경을 제공했다. 미수교 상태에서 양국 정부관계자는 한중 간 이동에 제약을 받았기 때문에 비정부행위자의 정부 대리 역할이 이들에게 매우 중요했다. 한중을 오고 갈 수 있는 비정부행위자는 현지인과 접촉의 기회가 열려 있었다. 그리고 그중에는 정부관계자와의 접촉도 포함되었다. 조이제 박사는 하와이에서 학술 활동을 하던 중에 모스크바 국립기술대 공학박사 출신인 중국 우주항공부 부부장 송지엔(宋健)과 인연을 맺게 되었다. 이후 조이제는 노태우 대통령의 친서를 송지엔에게 건넸고, 결국 그 친서는 당시 중국 국가주석인 장쩌민(江泽民)에게 전달되었다.[90] 이와 같이 비정부행위자는 한국과 중국 정부관계자 사이에서 한 쪽 의견을 취합하여 다른 한 쪽으로 의견을 전달하면서 상호 의견을 주고받을 수 있는 통로가 되었다.

둘째, 한국정부는 한중 협력사업에 비정부행위자를 참여하도록 함으로써 사업을 원활하게 추진하고자 했다. 비정부행위자는 경제, 체육, 학술 등 다양한 비정치 분야에서 활동하며 한국과 중국 사이에서 교류를 추진하고 있었다. 비정부행위자는 교류 현장에서 직접 참여하며 활동했기 때문에 이들의 경험은 정부관계자로 하여금 한중 비정치교류에 대한 전반적인 이해에 실질적인 도움이 되었다. 특히 한중 비정치교류를 통해 한중관계 개선을 모색했던 정부관계자에게는 더욱 의미가 컸다. 한성호는 중국 본토 출신이자 대만에서 활동한 한의사로 노태우 대통령과 오랜 친분을 유지하고 있었다. 노태우 대통령은 그에게 한국과 중국 산동성이 직접교류로 이어질 수 있도록 방법을 모색해볼 것을 요청했고, 이후 한성호는 민간무역협정서 초안 작성을 이끌었다.[91] 이러한 사례를 통해 볼 때, 정부관계자는 비정부행위자로부터 한중교류 현장 상황을 공유받으면서 양국 관계개선을 위한 문제 해결과 교류사업을 진행할 수 있었다.

---

[90] "13년만에 밝혀진 한중수교의 두 밀사,"『월간조선』, 2005.12.

[91] "中韩建交前的密使韩晟昊"《侨园》, 2002年3期。

셋째, 한국정부는 비정부행위자를 통하여 지속 가능한 한중접촉을 모색했다. 한국과 중국 사이에는 정치외교적인 문제가 복잡하게 얽혀있었기 때문에 정부의 적극적인 활동은 기대하기 어려웠다. 이와 다르게 비정부행위자는 한국과 중국을 자유롭게 오고 갈 수 있었다. 그리고 그동안 축적해온 한중 비정치교류 활동을 바탕으로 정부관계자를 대신하여 상대측과 접촉을 시도했다. 홍콩에서 주재원으로 머물던 장치혁은 홍콩뿐만 아니라 중국 본토에 포진된 주요 요인들을 다수 알고 있었다. 그는 박철언 대통령정책보좌관의 요청에 따라 중국 정부관계자와의 인연을 활용하여 노태우 대통령의 친서를 당시 중국 국가주석 덩샤오핑(邓小平)에게 전달하는 방법을 강구했다.[92] 이처럼 한중 정부 간 비공식 연락채널은 비정부행위자가 수년간 다져온 교류 경험과 역할이 있었기 때문에 구축될 수 있었다.

정리해보면, 한국정부는 비정부행위자와 협력관계를 유지하면서 이들을 외교적으로 활용하였다. 그리고 비정부행위자는 정부의 대리인 역할을 수행함으로써 한중 양국 정부가 인정한 비공식 외교채널 구축을 달성했다. 이로써 정부는 비정부행위자를 통하여 정부 간 직접 접촉의 가능성을 한 단계 끌어올렸다.

Ⅵ. 결론

본 논문은 정부와 비정부행위자의 협력에서 나타난 비정부행위자의 역할을 통해 한중수교 이전 1980년대 양국관계 발전과정에 대한 설명을 시도했다. 그리고 미수교 상태인 한중관계에서 정부행위자에 비해 활동이 자유로웠던 비정부행위자에 주목했다. 본 논문에서 가리키는 비정부행위자는 정부와 구별되는 행위자로서 민간신분으로 활동하는 개인이나 단체이다. 즉 학자, 운동선수, 기업이 이에 해당하며, 이들은 자신의 이익 추구를 위해 한중 비정치교류를 이끌었다. 그리고 정부를 대신하여 한중교류의 길을 열었다. 미수교 상태에서 한중 정부 간 공식 접촉은 제한되었기 때문에 정부는 해당 시기에 한중을 왕래하며 비정치교류를 주도한 비정부행위자와 협력함으로써 외교채널의 부재를 극복

[92] 장치혁에 따르면, 자신의 소개로 중국 민간외교 담당기구 중국국제우호연락회에서 실질 책임자를 맡고 있는 천리(陈利)와 중국 군부 원로 예젠잉(叶剑英)의 아들 웨펑(韦峰) 부회장을 통해 중국측에 노태우 대통령의 부탁으로 해당 친서를 전달했다고 구술했다. 참고: "덩샤오핑을 감격케 한 노태우 대통령의 친서," 『월간조선』, 2014.9.

하고자 했다. 따라서 본 논문은 정부와 협력관계 속에서 비정부행위자가 담당한 역할을 분석하고 이러한 역할이 한중 양국관계 발전과정에서 어떠한 중요성이 있는지 확인했다.

정부와 비정부행위자의 협력관계에서 나타난 비정부행위자의 정보제공, 중개, 대리 역할을 통해 한중수교 이전 양국관계를 살펴보면 한중 정부 간 외교채널 공백기, 모색기, 구축기로 구분된다. 그리고 정부는 각 시기마다 정부의 정보수집 통로, 정부 간 연락 창구, 정부 간 협력 추진경로로서 비정부행위자를 외교적으로 활용했다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 시기인 한중 정부 간 외교채널 공백기(1979~1984)에 비정부행위자는 정부와 협력관계 속에서 정보제공 역할을 수행했다. 비정부행위자는 자발적으로 정부에 정보를 제공함으로써 대중국 활동 지속을 위한 정부의 승인과 함께 정부로부터 신변을 보호받고자 했다. 비정부행위자가 제공한 정보를 바탕으로 한국정부는 중국 관련 정보를 파악할 수 있었으며, 비정부행위자를 정부의 정보수집 통로로 활용하였다. 두 번째 시기인 한중 정부 간 외교채널 모색기(1984~1986)에 비정부행위자는 정부와 협력관계 속에서 중개 역할을 수행했다. 비정부행위자는 정부의 요청에 의하여 한국과 중국 정부 사이에서 정보를 전달하고 수집했다. 이뿐만 아니라 비정부행위자는 비정치 분야에서 활동하면서 한중 왕래와 더불어 현지인 접촉도 가능했기 때문에 정부는 이러한 비정부행위자를 한중 정부 간 연락 창구로 활용하였다. 세 번째 시기인 한중 정부 간 외교채널 구축기(1986~1989)에 비정부행위자는 정부와 협력관계 속에서 대리 역할을 수행했다. 비정부행위자는 정부의 위임을 받고 한중 사이에서 활동했으며, 정부는 이러한 비정부행위자를 정부 간 협력 추진경로로서 활용하였다.

비정부행위자의 역할과 관련하여 본 연구는 비정부행위자의 출신과 신분에도 주목했다. 이 시기 비정부행위자를 단순히 그들이 활동한 교류 분야만으로 구분하기는 어려웠다. 비정부행위자는 다양한 출신과 신분을 가지고 있었는데, 이것은 비정부행위자의 역할에 적지 않은 영향을 미쳤다. 한국과 중국이 공유하고 있는 사회문화적 환경 그리고 역사적 배경은 비정부행위자의 교류 대상과 교류 방식에 영향을 주었고, 이것은 다시 비정부행위자를 통하여 정부 간 교류에 흡수되었다. 즉, 비정부행위자의 교류 방식이 교류에 참여하는 국가에 따라 달라질 수 있다는 데 중요한 함의가 있다.

본 논문은 한중 양국이 정식 외교관계를 수립하기 이전 시기에 비정부행위자가

정부와 협력관계 속에서 외교적 역할을 수행했고, 이러한 역할이 한중관계 발전 과정에 긍정적으로 작용했다는 사실을 확인했다. 이는 미수교 상황 속에서 국가 이외의 행위자가 비정치교류를 통해 국가 간 관계를 발전시킬 수 있다는 점에서 중요한 학문적 의미를 가진다. 이 뿐만 아니라 비정부행위자와 정부행위자의 협력은 남북관계에도 시사점을 제공한다. 남한과 북한은 휴전선을 두고 서로 가로막혀 있으나, 현대의 국제관계는 국경을 절대적인 구분선으로 삼지 않는다. 물론, 남북관계에서 비정부행위자는 국가보안법을 매개로 서로 다른 역학적 구조에 따라 움직일 수밖에 없다. 그리고 일반적으로 정부가 주도하는 공식 혹은 비공식 접촉을 통해 남북 당국 간 합의를 이끌어야 그 후속 조치로서 비정부행위자가 움직일 수 있는 것도 배제할 수 없는 부분이다. 하지만 분명한 점은 비정부행위자의 역할이 남북관계 속에 존재하며 매우 유용하게 활용되고 있다는 사실이다. 즉, 정부의 틀 안에서 움직이는 남북관계이더라도 비정부행위자는 정부를 대신하여 관광사업, 보건의료 지원, 학술 교류, 종교인 방문 등을 통해 민간 차원에서 접촉을 시도하고 대화의 분위기를 조성하는 데 일조할 수 있다. 이러한 비정부행위자의 역할이 정부와 협력관계에서 형성된다면 더욱 추진력을 얻게 될 것이다. 따라서 분단 이후 남북 양자 간 특수관계 속에서 혹은 수교 전 한중 정부 간 공식 접촉이 제약을 받는 상황 속에서 정부의 정치외교적 도구로 활용되는 비정부행위자의 역할은 충분히 주목되어야 하며, 심도 있는 고찰이 필요하다. 정부와 비정부 행위자의 협력관계에서 나타난 비정부행위자의 역할을 보다 일반적인 관점에서 적용할 수 있도록 추후 연구를 통해 모색해야 할 것이다.

■ 제출: 5월 9일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 6월 16일

참고문헌

1. 단행본

신용철.『한중관계사』. 서울: 경희대학교출판국, 2007.
외교통상부 외교안보연구원.『외교관의 회고: 진필식 대사 회고록』. 서울: 외교통상부 외교안보연구원, 1999.
전두환.『전두환 회고록(제2권)』. 파주: 자작나무숲, 2017.

Gidron, Benjamin et al. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States.* San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992.
Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.* New Jersey: Princeton University Press, 1984.
Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics.* New York: McGraw-Hill, 1979.
Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

蔡拓：《国际关系学》, 北京：高等教育出版社2011年版。
陈峰君等：《亚太大国与朝鲜半岛》, 北京：北京大学出版社2002年版。
刘金质等：《当代中韩关系》, 北京：中国社会科学出版社1998年版。
陆郝庆主编：《突发事件目击记》, 北京：新华出版社1999年版。
马全中：《促进与合作：论非政府组织与服务型政府的相互构建》, 北京：中国社会科学出版社2018年版。
阮虹：《中韩“劫机外交”》, 北京：当代中国出版社2009年版。
王杰等主编：《全球治理中的国际非政府组织》, 北京：北京大学出版社2004年版。

2. 논문

강승석. “중국의 관점에서 본 한중 수교 10년의 성과와 향후 전망.” 성균관대학교 석사학위논문, 2005.
길병옥 외. “한반도 평화통일 논의와 비정부기구의 역할.”『정치정보연구』. 제8권 1호, 2005.
김병일. “한반도 통일과 동북아 새질서: 한중 국교수립과 관련하여.”『사회과학연구』. 제18권, 1992.
김성한 외. “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석.”『국제관계연구』. 제23권 1호, 2018.
김영래. “비정부조직과 국가와의 상호작용 연구: 협력과 갈등.”『국제정치논총』. 제39권 3호, 2000.
김영준. “한.중수교 결정요인: 연계이론에 의한 분석.” 고려대학교 석사학위논문, 1999.
남종호. “중국의 대 북한 재인식과 전망.”『국제지역연구』. 제11권 3호, 2007.

라미경. “NGO와 정부의 상호작용을 통한 남북한관계 개선 방향.” 『21세기정치학회보』. 제11권 2호, 2001.
마상윤. “미중관계와 한반도: 1970년대 이후의 역사적 흐름.” 『역사비평』. 제109호, 2014.
문대근. “남북통일 과정에서 중국의 예상 태도.” 『접경지역통일연구』. 제1권 1호, 2017.
박철진. “한중수교 전후 중국의 대한반도정책의 변화.” 『동북아연구』. 제21권 1호, 2006.
방수옥. “중국의 대한 관계정상화에 관한 연구.” 경남대학교 박사학위논문, 2001.
연경심. “남북협력 동향분석: 중점 협력분야와 행위자를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제24권 2호, 2019.
윤주명. “지방의회와 비정부조직간의 연계에 관한 실증적 연구.” 『한국지방자치학회보』. 제15권 2호, 2003.
이규태. “대만해협 양안관계와 남북한관계의 비교연구.” 『대만연구』. 제1권, 2011.
이동률. “한중 수교에서 ‘북한요인’의 변화 및 영향.” 『한국과 국제정치』. 제34권 3호, 2018.
이연호. “김대중 정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구.” 『한국정치학회보』. 제35권 4호, 2002.
이원. “중국의 대한반도 정책 변화와 특징.” 부산외국어대학교 석사학위논문, 2011.
이인택. “한중 교류 현황과 전망.” 『중국학』. 제29권 29호, 2007.
이지철. “한중수교 공동성명에 대한 심층적 고찰.” 『외교』. 제12권, 1992.
정준오. “제6공화국 북방정책의 분석적 조명: 국제질서와 민주화 변수의 상관관계 분석.” 고려대학교 박사학위논문, 2014.
정창미. “한중수교 전후의 현대미술 교류.” 『미술사학』. 제39권 39호, 2020.
차정미. “1980년대 한중관계 태동기, 정부-비정부 협력외교의 발전과정: 외교문서(1980~1986)분석을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제58권 1호, 2018.

Ataman, Muhittin. “The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-State.” *Turkish Journal of International Relations.* vol. 2, no. 1, 2003.
Asghar, Maryam. “Impact of Sports Diplomacy on Peace-Building: A Case Study of Pakistan-India Cricket Diplomacy.” master dissertation. Sookmyung Women’s University, 2019.
Cha, Victor. “The Asian Games and Diplomacy in Asia: Korea-China-Russia.” *The International Journal of the History of Sport.* vol. 30, no. 10, 2013.
Coston, Jennifer. “A Model and Typology of Government-NGO Relationships.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly.* vol. 27, no. 3, 1998.
Figueroa, Monica et al. “Non-State Actors and the Establishment of the Chinese-Chilean Diplomatic Relations: The Role of Jose Ventur elli and Pablo Neruda.” *Latin American Studies.* vol. 1, 2017.
Henders, Susan et al. “‘Other Diplomacies’ and The Making of Canada-Asia Relations.” *Canadian Foreign Policy Journal.* vol. 18, no. 3, 2012.
Henders, Susan et al. “‘Other Diplomacies’ and World Order: Historical Insights from Canadian-Asian Relations.” *The Hague Journal of Diplomacy.* vol.

11, no. 4, 2016.
Lee, Geun et al. "Why Do We Need Non-State Actors in Public Diplomacy?: Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy." *Journal of International and Area Studies.* vol. 22, no. 1, 2015.
Legro, Jeffrey. "Cultural and Preferences in the International Cooperation Two-Step." *The American Political Science Review.* vol. 90, no. 1, 1996.
Miyoshi, Masao. "A Borderless World? From Colonialism to Transnationalism and the Decline of the Nation State." *Critical Inquiry*, vol. 19, no. 4, 1993.
Murray, Stuart. "The Two Halves of Sports-Diplomacy." *Diplomacy&Statecraft.* vol. 23, no. 3, 2012.
Nye, Joseph et al. "Transnational Relations and World Politics: An Introduction." *International Organization.* vol. 25, no. 3, 1971.
Voltolini, Benedetta. "Non-state actors and framing processes in EU foreign policy: the case of EU-Israel relations." *Journal of European Policy.* vol. 23, no. 10, 2016.
Young, Dennis. "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly.* vol. 29, no. 1, 2000.
Zhang, Qingmin. "Sports Diplomacy: The Chinese experience and perspective." *The Hague Journal of Diplomacy.* vol. 8, 2013.

李晓光：《光复后至建交前的中韩文化交流探讨》,《长春师范学院学报（人文社会科学版）》2006年第1期。
刘宝全：《20世纪80年代前期中韩人文交流及其意义》,《当代韩国》2017年第4期。
刘金质：《中国对朝鲜半岛国家的政策》,《世界经济与政治论坛》2007年第5期。
孟庆义：《中韩关系与东北亚形势》,《东疆学刊》1999年第16期。
石源华：《简论中韩建交的历史背景》,《外交学院学报》1995年第1期。
孙鲁军：《中国同韩国经贸关系的发展与前景》,《亚太研究》1993年第4期。
禹妗我：《中韩建交前的体育外交——以韩国解密外交档案中申办1988年奥运会为中心的研究》, 北京大学硕士毕业论文 , 2019年。
徐东薰：《关于中国海峡两岸关系发展的研究》, 北京大学博士毕业论文 , 1997年。

3. 기타자료

『월간조선』.
『중앙일보』.

한국외교부 공개 외교문서 1974~1989년

Arts, Bas. "Non-state actors in Global Governance: Three faces of Power." project working paper at University of Nijmegen. April 2003.
Hocking, Brian et al. "Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century." report of Netherlands Institute of International Relations. October 2012.

《侨园》。

Abstract

A Study on the Development of Relations before the Establishment of Diplomatic Ties between Korea and China (1979~1989): The role of Non-State Actors and cooperation with the state

Suh, Soojung

From a state-centric perspective, the Korea-China relationship in the 1980's before diplomatic relations was either a space set passively by the international environment or a space stopped by the absence of intergovernmental exchanges.

However, it is clear that Korea-China relations during this period are dynamic spaces where change and development coexist. And the source of this dynamism cannot be considered to be limited only to state actors. Non-state actors(NSAs) active in the field of non-political exchanges between Korea and China in the 1980's led to new changes in bilateral relations between Korea and China, which had been cut off for about 30 years due to the East Asia Cold War and the Korean War.

This paper focuses on state-NSAs cooperation to explain the change and development process of Korea-China relations in the 1980's. Why did non-state actors cooperate with the state? And what role did non-state actors play in the cooperative relationship with the state? With regard to the role of the non-state actors in the development of relations between China and South Korea from 1979 to 1989 before the establishment of diplomatic relations, this study divides the time into three periods: the beginning period, the expansion period, and the mature period of non-political exchanges between China and South Korea. Each period also respectively elaborates and analyzes the role of non-state actors as providing information, ties, and agents.

Key Words: Non-State Actors, Cooperation between State and Non-State Actors, Non-political exchanges between Korea and China in 1980's