

SPECIAL REPORT

2020년 11월

미중경쟁의 미래와 한국의 전략



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고
개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

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



EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.
동 아 시 아 연 구 원

©2020 EAI

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

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

미중경쟁의 미래와 한국의 전략 II:
정치규범과 체제 갈등

**미중 규범 경쟁:
인권과 민주주의, 한국의 대응**

2020. 11

김헌준

고려대학교 정치외교학과 교수



I. 들어가며: 미중 관계와 규범 경쟁

국제관계에서 2010년 이후 가장 중요한 요인은 미중 관계이고, 2010년대를 특징짓는 것은 미중 간 다양한 부문에서의 경쟁과 갈등이다. 특히 시진핑 등장 이후 중국은 아시아와 세계에서 외교, 경제 및 군사 영역에서 도전적이고 단호한 모습을 보였고, 이는 중국이 미국 주도의 세계 질서에 도전할 수 있는 충분한 잠재력과 의지를 갖고 있음을 보여줬다. 이에 대해 미국도 쇠퇴론에도 불구하고, 정치, 경제, 군사 및 문화 등 여러 영역에서 국제적 영향력을 행사하고 있고, 이는 트럼프의 미국 우선주의(American First) 구호 아래에 중국에 대한 다방면의 노골적인 압박으로 나타났다. 남중국해 인공섬 건설과 미국의 항행의 자유 작전, 미(美)구축함 디케이터(USS Decatur)와 초계기 P-8에 대한 중국의 위협, 통상 분쟁과 계속된 협상, 화웨이(Huawei)사건, 홍콩 시위와 천안문 30주년을 둘러싼 민주주의와 인권에 관한 설전 등 시진핑과 트럼프 시기 두 국가의 관계는 상당히 나빠졌다. 바이러스의 기원과 정보 공개 투명성 문제와 이와 관련한 책임론, 국가 배상에 관한 논의, 세계보건기구 분담금 문제 등으로 코로나 19는 이미 나빠진 양국 갈등을 급속히 증폭하고 있다.

이 글은 다양한 갈등의 지점 중 규범(가치·이념) 분야를 다룬다. 국제관계에서 규범이란 국제정치에서 적절한 행동이 무엇인가에 대해 국가들이 가지고 있는 집단적 기대로 정의된다(Katzenstein 1996, 5). 중국이 근대 국제질서로 편입된 19세기 이후, 중국과 서구 열강 사이에 규범의 교류, 경쟁 및 갈등은 항상 있었다. 이 상호작용은 2차 세계대전 이후에는 미중 관계로 주로 나타났다. 냉전기에 양국은 비동맹주의(non-alignment), 인도적 개입, 국제원조, 신국제경제질서, 핵·비확산문제, 인권, 주권, 민족주의, 개발, 군비축소에 관한 규범을 두고 국제적으로 경쟁했다. 냉전 종식 이후에는 보호책임(responsibility to protect), 유엔 안보리 개혁, 개발 협력(official development assistance), 재난 대응, 기후변화, 대(對) 테러리즘, 인권, 민주주의, 발전모델, 반부패, 거시경제정책에 관한 규범을 두고 경쟁하고 대립했다. 물론 이 양상은 미국과 중국 사이에 주로 나타났지만, 중국은 다양한 부문에서 영국, 독일, 프랑스 등 유럽의 주요 국들과도 관계를 맺어왔다. 이들과의 관계는 많은 경우 미중 경쟁이나 갈등의 양상과 유사한 형태였지만, 대화와 관여를 중요시하는 유럽은 결이 다른 접근을 하기도 했다.

규범과 군사, 정치, 외교, 전략과의 관계는 이미 1976년 저비스(Robert Jervis)의 『국제정치의 인식과 오인』에서 논의됐다(Jervis 1976). 규범은 정당성, 합법성, 도덕성 등 ‘당위성 의식(sense of oughtness)’ 혹은 ‘적절성 논리(logic of appropriateness)’의 영역이다. 19세기 신념으로서 민족주의의 막강한 영향력에서 볼 수 있듯이, 합리성을 뛰어넘는 정당성의 힘은 강력하고 지속적이다. 같은 이유에서 모델스키(Modelski)는 세계 리더십 변화에 있어 탈정당화(delegitimation)가 실질적 전환인 탈중심화(deconcentration)에 앞서 일어난다고 보았다(Modelski 1987). 흥미롭게도 저비스는 정당성 문제가 전쟁의 주요 요인인 적대감을 일으킨 사례로 냉전 초기 미중 관계를 예로 들었다. 미국은 한국전쟁에 개입한 중국의 선택이 정당성이 없었다고 판단했고, 이후 중국을 호전적 적대국으로 보기 시작했다는 설명이다. 정당성에 근거한 판단은 일관성(consistency)의 추구를 통해 군사, 안보 등 다른 분야와 밀접히 연결된다(Jervis 1976, 121). 따라서 미중 간 규범 경쟁은 이해관계에서 비롯된 무역/기술 경쟁을 정당성 갈등의 차원으로 확대·재생산해 결국에는 군사·안보 갈등을 촉발할 수 있는 요인이다.

규범(가치·이념)의 영역은 광범위하므로 상호 밀접하게 연관된 인권과 민주주의에 집중한다. 인권과 민주주의는 냉전기부터 양국 사이에 첨예한 대립이 있던 문제이다. 1989년 톈안먼 사태가 대표적이지만, 그 이전과 사건 이후부터 지금까지도 첨예한 갈등이 있었다. 톈안먼 사태 이전부터 미국은 티베트

와 신장·위구르 자치구 등 소수민족 정책, 종교의 자유, 학문과 양심의 자유 등에 대해 중국의 인권과 민주주의의 개선을 촉구해왔다. 같은 시기, 중국도 미국의 시민권(Civil Rights) 운동, 인종 차별 및 불평등, 인도차이나 전쟁 중의 학살 등에 대해 맹렬히 비난했다. 현재에도 중국의 신장·위구르 엄격한 통제 정책과 홍콩 민주화 요구에 대한 대대적 탄압, 미국의 인종 갈등(Black Lives Matter), 사회보장 정책과 코로나 19 감염병 대처 등을 둘러싸고 양국은 비난을 주고받았다. 또한, 인권과 민주주의는 보호책임, 발전 모델, 경제정책, 반부패 등 양국이 대립하고 있는 다른 규범과도 밀접히 연결돼있다. 따라서 인권과 민주주의를 둘러싼 갈등 양상을 보면 다른 규범의 상호작용도 이해하고 전망할 수 있다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 미중 양국의 전략을 보기에 앞서 미중 규범 경쟁에 관한 일반적 두 가지 오해를 밝히고 해명한다. 둘째, 미국의 전략을 살펴본다. 우선 전체적 전략의 개요를 보고, 시진핑-트럼프 시기에 미중 관계의 규범 부문에서 전략이 사용된 실질적 사례를 분석한다. 셋째, 같은 방식으로 규범 부문에 있어 중국의 전략을 살펴본다. 역사적으로 규범 관련 외교를 지속해 온 미국과 그렇지 못한 중국과는 지식의 불균형이 있다. 이를 위해 많이 알려지고 연구된 미국 전략보다 그렇지 않은 중국 전략 부분에 약간 많은 지면을 할애했다. 마지막으로 미국 대선에 따른 중단기 전망과 미중 경쟁 구도에서 한국이 취할 수 있는 정책과 그 이유를 제시한다.

II. 미중 규범 경쟁에 관한 두 가지 오해

1. 규범과 소프트 파워

국제관계에서 규범은 특정한 행위가 적절한가, 받아들일 만한가, 정당한가에 대한 암묵적 혹은 명시적인 가치체계이다. 따라서 규범은 특정 국가가 보유하는 속성 혹은 권력으로서의 소프트 파워(soft power, 연성권력[軟性勸力])와는 차이가 있다(Nye 2005). 규범은 어느 한 국가의 속성이 아니라, 한 국가가 다른 국가와 상호작용하는 과정에서 생겨나 그 효과를 발휘하기도 하고 그렇지 못하기도 한다. 규범은 한 국가가 구사하려는 전략으로서의 소프트 파워를 포함하기도 하지만 그것보다 범위가 넓다. 미중 관계를 보아도 양국 관계 악화와 함께 이로부터 일부 파생·증폭됐거나 혹은 독립적으로 진행된 국제구조적 변화가 있다. 이 변화의 가시적인 모습은 탈냉전 이후 진행된 세계화와 자유주의 국제질서(liberal international order)에 대한 거부와 반발이다. 탈(脫)세계화, 반(反)세계화, 분절화(fragmentation) 등으로 불리는 이 변화는 자국중심주의, 보호무역주의, 문화상대주의, 권위주의의 부활, 대중영합주의 등 다양한 모습으로 나타났다. 동유럽, 아시아, 아프리카의 일부 국가에 나타난 이 경향은 2016년 브렉시트와 2017년 트럼프의 당선으로 영국과 미국에까지 등장해 국제적으로 큰 충격을 주었다.

하지만 구조적 변화의 큰 흐름에서 이 가시적 변화는 일부이다. 이 흐름은 새롭고 자극적이고 뉴스거리가 되는 사안이 더 강조되는 부정 편향(negativity bias) 때문에 실제보다 더 크게 인식되고 주목 받았다. 미중 갈등과 코로나 19에 대한 긴급 대응 정책으로 국경 폐쇄조치, 방역 관련 물자 및 생필품 등 일부 산업의 전략적 국산화, 해외 진출 기업의 복귀 논의, 백신과 치료제를 둘러싼 경쟁과 갈등 등 도전과 대립이 주목을 받았다. 하지만 작용이 있으면 항상 반작용이 있다. 반세계화의 흐름이 등장했다고 해서 협력과 연대를 강조하는 세계화와 자유주의 흐름이 완전히 사라진 것이 아니고, 그것이 천명하는 가치인 인권, 민주주의, 평화, 연대, 협력, 공존, 상호의존의 원칙과 이에 기반한 지역 및 국제제도들

이 완전히 그 의미를 상실한 것도 아니다. 독일과 프랑스가 5,000억 유로의 기금을 조성해 유럽연합 회원국의 피해를 보조하기로 한 결정과 코로나 피해에 대한 국가 간 상호지원이 대표적인 예이다. 또한, 트럼프의 승복 거부와 지루한 법원 판결 과정도 예상되지만, 2020년 11월 10일 현재 미국 대통령 선거 결과와 곧 이는 바이든의 파리 기후협약 복귀 언급도 이러한 반작용의 하나로 볼 수 있다.

2. 인권과 민주주의 문제와 미중 관계

일반적으로 미중 관계에서 인권과 민주주의 문제는 일단락이 났고 현재 중요한 문제가 아니라고 하는 시각이 있다. 미국이 톰안먼사건 이후 중국과의 관계에서 인권 문제를 교역에서의 최혜국 대우 문제와 연계하지 않기로 한 1995년 클린턴 대통령의 선언이 그 시점이라고 보는 견해이다(Kissinger 2011; Peck 2012). 이후에도 다음 세 가지 사례를 강조하며 미중 관계에서 인권은 더는 유효하지 않다고 본다. 첫째, 2001년부터 시작된 미중 인권 대화(U.S.-China Human Rights Dialogue)를 양국 간 인권 및 체제 문제가 적절한 선에서 타협된 증거로 본다. 둘째, 오바마 행정부 때, 클린턴(Hilary Clinton) 국무장관이 중국 방문을 앞두고 2009년 서울에서 한 언론과의 인터뷰에서 중국을 인권 문제로 압박하는 것은 “세계 경제 위기, 기후변화 위기, 안보 위기에서의 중국과 협력을 방해할 수 없다(can't interfere with)”라고 한 발언이다. 셋째, 트럼프와 시진핑의 두 차례 정상회담에서 인권이나 체제의 문제가 전혀 언급되지 않았고, 2017년 중국 방문에 앞서 켈리(John F. Kelly) 비서실장이 이 질문에 대해 “우리는 중국을 판단(pass judgment)하지 않는다”라고 한 발언이다.

이런 시각에서 보면 2020년 5월 트럼프가 공개한 『대중국 전략보고서(United States Strategic Approach to The People's Republic of China)』에 나타난 미국의 중국 인권이나 권위주의에 대한 공격은 전략적 수단으로만 보인다. 하지만 미중 관계에서 규범에 관심을 두고 자세히 연구해보면 양국은 톰안먼사건 이후 지금까지 인권과 민주주의 문제에 있어 한 해도 조용히 넘어간 적이 없다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 부시, 오바마, 트럼프 대통령을 거치며 다양한 인권과 체제 문제가 불거졌다. 부시 대통령은 임기 내내 종교의 자유에 집중했고, 오바마 시기에는 류샤오보, 첸광첸 등 민주화운동 반체제 인사와 인권 변호사, 실종된 홍콩 서점상(Hong Kong booksellers), 외국계 비정부기구(NGO)에 대한 억압적 입법 문제, 달라이 라마 방문 등이 문제가 되었다. 트럼프 시기에도 사이버공간에서 자유, 닫힌 체제로 인한 미국 사기업의 불이익, 불법 체포 및 구금된 미국인 사업가 등의 문제가 주목받았다. 따라서 미중 간 인권과 체제 갈등은 일단락됐다고 보기 어렵다. 따라서, 이 시각은 1995년 클린턴의 결정 이후에 나타난 미중 간 인권 분야의 침체한 갈등을 간과한 근시안적이고 성급한 평가이다.

III. 미국의 규범 경쟁 전략

1. 전략 개요

미국은 꾸준히 인권(반체제 인사 보호, 언론의 자유, 종교의 자유, 학문의 자유), 민주주의(톰안먼사건 해결, 시민사회에 대한 억압 비판, 일당 독재체제에 대한 비판), 소수민족 보호와 자치권 보장(신장·위구르 자치구, 홍콩, 티베트 문제, 달라이 라마 초청) 문제로 중국을 압박해왔다. 이는 트럼프가 2019년 11월 홍콩 인권과 민주주의 법(Hong Kong Human Rights and Democracy Act), 2020년 6월 위구르 인권정책 법

(The Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)을 서명하면서 절정이 이른다. 최근에는 홍콩법과 위구르 법을 근거로 상원과 국무부에서 각각 관련 인사에 대한 입국 제한 등 제재 절차를 준비하고 있다. 더 나아가, 미국은 이제까지의 구글(Google), 마이크로소프트(Microsoft), 써모 피셔(Thermo Fisher)사(社) 등 중국과 거래하던 자국 기업에 대한 압박을 넘어, 인권 문제로 중국 기업을 직접 압박하기 시작했다. 2019년 10월, 상무부는 신장·위구르 자치구의 인권침해와 자의적 구금, 기술을 이용한 소수민족 감시 등을 이유로 세계적 감시카메라 장비업체인 다화(Dahua Technology)와 하이크비전(Hikvision)사(社)를 수출제한 목록에 올렸다.

2020년 5월 20일 트럼프가 공개한 『대중국 전략보고서』에 경제 도전 다음으로 “가치에 도전(Challenges to Our Value)”을 내세웠고, 이는 순서상 안보 도전보다 앞선다(US Department of Defense 2020). 이런 정책 방향은 폼페이오(Pompeo) 국무부의 핵심인사인 스키너(Kiron Skinner) 정책기획국장의 2019년 발언에서 이미 나타났다. 스키너는 미국은 “이제까지와 매우 다른 문명과 다른 이념(a really different civilization and a different ideology)에 맞서 싸우고 있다”고 미중 관계를 진단했다. 이는 통상-금융, 기술-과학, 군사-전략 이외에 새로운 전선이 형성됐음을 명시적으로 선포하는 행위였다. 이 정책 기조는 6월과 7월에 걸쳐 국가안보회의(NSC)의 오브라이언(O'Brien) 보좌관(2020년 6월 24일), 연방수사국(FBI) 레이(Wray) 국장(2020년 7월 7일), 바(Barr) 법무장관(2020년 7월 16일), 폼페이오 국무장관(2020년 7월 27일)의 특별 담화로 이어졌다. 트럼프 정부가 최근 이념과 가치 등 규범적 요소를 강조하는 것은 인권과 민주주의를 중국 압박의 수단 혹은 전략적 도구로 사용하는 것으로 이전 정부의 기조와는 분명히 다른 점이 있다.

하지만, 그렇다고 해서 최근 양상이 명백히 예외적이라고는 보기 어렵다. 이는 2020년 대선 과정에서 보인 바이든의 대(對)중국 메시지가 트럼프의 강경 발언과 본질에서 큰 차이가 없었고, 대선 결과에서 반영된 강력한 트럼프 지지층의 불만도 바이든 외교정책의 급격한 선회를 어렵게 할 것이기 때문이다. 또한, 중국의 단호(assertive)해진 도전, 미국 국내사회에의 침습(invasive)적 외교정책, 권위주의를 앞세운 새로운 모델의 증진 노력 등에 대해서는 초당적인 위협 인식이 있다(Weiss 2019). 미 의회도 중국과의 인권과 민주주의에 있어 갈등과 압박한 중국과의 대립에 대해 많은 탐색을 하고 있다. 2019년 상원은 중국의 비전통적 첩보행위(nontraditional espionage)에 대한 질의를 통해 기존 산업계의 첩보행위뿐만 아니라 대학과 연구소에 대한 중국의 공작과 공자학원의 활동도 주목해 보았다. 중국 인권을 압박하는 대표적인 기관인 의회-행정부 중국 위원회(Congressional-Executive Commission on China)도 루비오(Marco Rubio) 상원의원을 중심으로 끊임없이 문제를 제기하고 있다. 이는 미국이 기존에 갖고 있던 “중국 불안(China anxiety)”이 현실화되고 증폭되고 있음을 보여준다.

바이든 정부에서 규범 영역에서 대(對)중국 전략의 본질은 다르진 않지만, 구체적 전술이나 방법은 차이가 있으리라 예상된다. 특히, 다양한 전략 중 미국은 바이든 정부에서 동맹과 국제기구 및 제도를 이용해서 중국에 “국제적 의무, 관계, 그리고 공통 이해를 둘러싸는(wrap a web of international obligations, relationships, and common understandings)” 전통적인 규범 전략을 우선 구사할 가능성이 높다(Tammen 2007, 321). 바이든이 대통령 선거 토론회에서 중국에 대한 일성(一聲)으로 “중국은 반드시 국제 규칙에 맞게 행동해야 한다(China must play by international rules)”고 발언한 사실이 이를 시사한다. 이외에도 미국은 다음과 같은 형태의 전략을 역사적으로 사용했고 향후 사용할 것이다. 우선, 법 제정이나 행정명령 혹은 대통령 성명이나 의회 결의안, 국무부 연례 『인권 보고서(Country Report on Human Rights Practices)』 등을 통해 신장·위구르의 수감시설, 홍콩 민주화운동 등 구체적인 침해에 대해 비난하

고 압박하는 것이다. 또 다른 전략은 비밀 작전을 통해 반체제 인사나 인권운동가 혹은 그 가족 등을 다양한 루트를 통해 중국에서 탈출시켜 압박하는 것이다.

이 외에도 가능한 전략은 비정부기구나 정부 관련 기구, 연구소 및 미디어 등 비정부 행위자를 통해 중국의 인권과 체제 문제를 드러내고 압박하는 것이다. 이는 앞서 언급한 국제기구와 국제제도 및 동맹국 등 동지 국가(like-minded states)를 이용한 압박과 유사하다. 하지만 중요한 차이는 전자가 국가행위자를 이용한 전면적 압박이지만, 후자는 비정부 행위자에 대한 지원을 통한 간접적이고 우회적인 방법이란 점이다. 최근에 동남아시아와 서남아시아에서 예산이 증액되고 프로그램이 강화된 미국 민주주의 진흥재단(National Endowment for Democracy)의 활동이나 미국의 소리(Voice of America) 등 미디어 활동이 대표적 예이다. 각종 연구소도 중국의 인권 및 체제 등 규범 영역에서의 국제 사회 및 미국 사회에 대한 작업을 자세히 조사해 발표하고 있다(Diamond and Schell 2018; Hart and Johnson 2019; Feltman 2020). 이들은 공통으로 중국의 인권 문제와 체제가 많은 문제를 양산하고 있으며, 최근 부상과 함께 중국이 제시하는 새로운 비전과 국제무대에서의 활동이 미국과 동맹국에 직접적인 위협이 되고 있다고 주장하고 이런 인식을 국제적으로 확산시킨다.

2. 최근 전략 사용 사례

미국이 규범 영역에서 톈안먼사건 이후 중국을 압박하기 위해 사용한 전략의 사례는 다른 글에 정리돼 있다(Kim 2020). 여기서는 미국의 비밀 작전을 통한 압박을 잘 보여주는 최근 사례를 예시로 제시한다. 2017년 4월 마라라고(Mar-a-Lago) 미중 정상회의 1주일 전에 있었던 사례이다. 2015년 7월부터 중국은 인권변호사에 대한 대대적 탄압을 벌였고, 이는 변호사 씨에양(Xie Yang)에 대한 구금과 고문으로 이어진다. 2016년 1월, 중국 공안은 200여 명의 법조계 인사를 소환해 조사했고, 여섯 명의 변호사를 국가 전복을 시도한 혐의로 체포했다. 공안은 씨에양의 부인 첸구이치우(Chen Guiqiu)에게 해외 인터뷰 및 출국을 금지했고, 첸씨는 남편을 우려해 당분간 불법 금지 명령을 따랐다. 하지만 2016년 4월, 자신의 홍콩 여행이 금지되고, 사건이 합법적 테두리 안에서 해결될 전망이 없자, 2017년 1월, 남편의 고문 사실을 해외언론에 알린다. 인터뷰에 따르면 씨에 변호사는 밤샘 심문, 수면 제한, 구타, 가족에 대한 협박, 자백 강요 등 고문을 받았고, 자백하지 않는다는 이유로 변호사 접견권도 박탈당했다.

이 사건은 미국, 영국, 프랑스, 아일랜드, 스페인 등 언론에 자세히 보도돼 큰 파문을 일으켰고, 미국과 유럽연합은 씨에 변호사의 석방을 요구하는 공개 성명을 발표했다. 사건이 국제적 주목을 받자 중국은 우선 첸씨를 소환해 협박하고, 모든 사실은 거짓이며 변호사 장티엔용(Jiang Tianyong)과 첸지안강(Chen Jiangang)이 날조했다고 주장했다. 첸씨는 망명을 결심했고, 두 자녀 중 막내(당시 네 살)가 미국에서 출생해 미국 국적이 있어, 미국을 최종 도착지로 삼고 태국으로 향했다. 하지만, 2017년 3월 2일, 중국의 요청으로 첸씨와 두 자녀는 방콕에서 밀입국 혐의로 체포됐고, 다음 날 태국 법원은 이들에게 곧바로 추방 명령을 내렸다. 선고 직후, 세 모녀는 간단한 조사를 마치고 중국으로 송환될 예정이었고, 중국 요원들이 구금소 앞에서 이들을 신속히 이동시키려고 대기하고 있었다. 하지만 미국 요원과 외교관이 신속히 개입해 막내딸이 미국 시민이기 때문에 미국으로 송환돼야 한다고 태국 당국을 설득했다. 태국은 이에 동의했고, 첸씨와 두 딸은 중국 요원이 지키고 있던 정문이 아닌 구금시설 뒷문을 통해 공항으로 이동했다.

이 사실을 알아챈 중국 요원은 태국 관계자에게 다시금 압력을 행사해 이들을 중국으로 송환한

것을 요구했고, 이것이 여의치 않자 방콕 공항까지 이들을 추격했다. 방콕 공항에서는 첸씨와 두 딸을 둘러싸고 중국, 미국, 태국의 관계자들이 한 시간 정도 대치했고, 미국과 중국 요원들 간에 “물리적 충돌(physical clash)” 직전의 대치도 보였다. 공항 대치 중 태국 당국은 다시 한번 중국으로부터 이들의 미국행을 막으라는 압력을 받았다. 외교적으로 민감한 사안이고, 구출에 개입한 사람들의 신변 보호 때문에 이후 벌어진 일에 대한 공개적 기록은 없다. 단, 이 과정에서 첸씨는 미국 텍사스에 기반을 둔 기독교 인권 단체인 ‘차이나 에이드(China Aid)’ 대표인 밥 푸(Bob Fu)의 도움도 받은 것으로 알려졌다. 결국, 첸씨와 두 딸은 미국에 안전하게 도착했고 첸씨는 미국에서 씨에 변호사의 고문을 다시 폭로했고, 미 하원 소위원회에서 개최한 청문회에서도 증언했다. 사건 발생 후 미국은 베이징 주재 대변인을 통해 “미 국무부는 외국에 있는 미국 시민을 보호할 의무가 있다”는 원칙을 천명했고, 해당 사건에 대한 질문에 대해서는 “개인의 사생활이므로 논평하지 않겠다”고 답했다.

IV. 중국의 규범 경쟁 전략

1. 전략 개요

중국은 미국의 이러한 도전에 대해 국내 감시와 압박을 강화하는 반면 민주주의와 인권에 대해서는 미국이 취약한 분야(경제권 및 사회권, 인종 문제, 인종 프로파일링이나 드론을 이용한 암살 등 대(對) 테러 정책)에 대해 꾸준히 강조하며 압박했다. 특히 미국의 『인권보고서』에 대해 부정기적으로 발간하는 『미국 인권기록(Human Rights Record of the United States)』이나 인민일보의 영문 자매지인 글로벌 타임스(Global Times)를 통해 이런 시각을 제시한다.

특히, 민주주의와 소수민족 보호와 자치권 보장 공격에 대해서는 중국식 민주주의 혹은 주권과 내정불간섭 원칙을 천명하여 대응해왔다. 이는 최근 트럼프의 『대중국 전략보고서』의 대응으로 양제츠가 발표한 논평에서도 잘 드러난다. 그는 이 글에서 미국의 가장 큰 문제는 중국 공산당을 포함한 중국 체제에 대한 악의 있는 공격이고 이는 내정간섭임을 분명히 하고, 중국은 이에 맞서서 주권, 안보, 발전을 위한 이해관계를 굳건히 방어할 것임을 천명했다(Yang 2020). 더 나아가, 그는 중국도 미국의 정치에 개입하지 않겠으니 미국도 중국에 개입을 삼갈 것을 주문했고, 양국관계에서 관여, 대화와 소통이 가장 중요하다고 주장했다.

하지만, 이렇게 방어적, 수동적인 대응이 중국의 규범 전략을 특징짓지는 않는다. 시진핑 등장 이후에는 “중국 특색의 사회주의(中国特色社会主义)”를 앞세우며 미국의 공격에 대항했고, 최근에는 소극적 대응을 넘어 인류운명공동체(人类命运共同体) 등 새로운 비전을 제시하며 “중국 지혜와 방법(中国智慧和方案)”을 내세우며 대안 규범을 창출하려고 시도했다. 하지만 이 전략도 두 전술로 나뉜다. 2016년 말까지도 중국은 인권과 민주주의에 있어 자국의 의지와 비전을 전파하고 관철하려는 적극적인 모습은 보이지 않았다. 이 시기 주요 전략은 기존 국제기구나 제도의 개편 과정에서 중국의 발언권(speaking rights, 话语权)을 키우려는 노력이었다(Rolland 2020). 하지만 보다 최근 중국은 다양한 시도를 통해서 미국 주도의 규범에 대한 대안 규범과 가치를 적극적으로 제안하고 있다. 물론, 이러한 시도들이 성공할 수 있는가는 다른 차원의 문제지만, 중국이 적어도 규범과 가치의 영역에서, 미국의 정통성 위기 혹은 자유주의 가치 퇴조의 공백을 최대한 적극적으로 공세적으로 메우려고 하는 것은 분명하다. 이런 중국의 노력이 지속되는 한 규범에서의 갈등은 피하기 어렵다.

2. 전략 사용 사례 I: 개편 과정에서의 발언권 증진

중국은 2006년 경제사회이사회 산하 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 인권이사회(Human Rights Council)로 발전적 개편되는 과정에서 이 전략을 시도했다. 중국은 미국 등 서구국가의 의도를 최대한 저지하고, 자국의 입장을 관철하려 했지만 그리 성공적이지 못했던 사례였다. 하지만 이 과정은 중국이 규범 영역에서 무엇을 시도할 것인가에 관한 중요한 시사점을 준다. 중국은 2006년 유엔인권위원회 운영 과정에서 자국을 포함해 특정 국가를 표적으로 삼는 국가-지목 결의안(country-specific resolution)을 반대했다. 중국의 정책은 텐안먼사건 이후 미국의 대중국 다자 인권외교의 등장으로 한층 강화됐다. 중국은 국가-지목 결의안 채택을 원천적으로 봉쇄하기 위해 지속해서 노력했고, 이 과정에서 제3국은 중국의 정책에 동조하거나 반대해야 했다(Foot and Inboden, 2016). 2005년 회의에서 중국은 위원회가 채택한 100여 개 국가-지목 결의안의 대상이 개발도상국이고, 이는 마치 선진국은 인권 문제가 없는 것처럼 포장한다고 비판했다. 중국은 결의안의 상정 기준이 침해가 광범위(massive)하고 체계적(systematic)이며 중대(gross)하냐는 기준에 따라야 한다고 주장했다.

더 나아가, 중국은 국가-지목 결의안은 정치적 고려가 없어야 하며 다른 방법이 소진됐을 때만 사용할 수 있다고 주장했다. 이렇듯 중국은 특정 국가의 인권에 대해 논의할 때 인권침해에 중점을 두고 그것을 기록하고 감시하는 서구의 방식에 불만을 품었다. 중국은 인권상황의 개선에 초점을 두고 국제사회가 대화와 협력으로 문제를 해결할 것을 촉구했다. 중국은 동지국가를 활용했는데 이들은 알제리, 방글라데시, 벨라루스, 부탄, 쿠바, 이집트, 인디아, 인도네시아, 이란, 말레이시아, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 수단, 시리아, 베트남, 짐바브웨 등 19개 정도의 국가였다. 문제는 이들이 대부분 심각한 인권 침해국이며, 아시아와 아프리카에서 중국의 강한 영향 아래에 있는 국가라는 점이다. 중국은 이들 국가를 선도해, 위원회에서 중국의 가장 기초적인 규범 대응 전략인 미국과 서구국가에 반격하고 반론(counterattack and counter-arguments)하는 전략을 사용했다. 이 과정에서 중국은 동지국가에 자국의 시장접근 허용과 국가자본을 이용한 시설 투자 유치 약속 등 경제적 유인을 이용했다(Inboden and Chen, 2012, 52).

인권이사회 설립 과정에서도 중국은 최대한 미국 등 서구국가들의 의도를 저지하고, 자국의 입장을 관철하려 했다. 인권이사회 설립 논의의 주요 의제는 국가-지목 결의안 강화, 보편적 정례검토(universal periodic review) 설치, 특별절차(special procedures) 강화, 조사위원회(commission of inquiry) 강화 등이다. 이사회 설립 논의 초반에 적극적이지 않던 중국은 전반적인 논의가 인권 보호를 위해 특정 국가를 압박하는 수단을 강화하는 쪽으로 진행되자 적극적으로 협상에 임했다. 미국과 서구국가는 국가-지목 결의안 강화, 특별절차 강화, 보편적 정례검토의 후속 절차 강제화 등을 추진했다(Ahl, 2015, 653). 이에 반대해 중국은 국가-지목 결의안 사용을 엄격히 제한하는 안을 제출했다. 중국은 국가-지목 결의안이 이사회 회원국의 1/3 지지를 받아야만 상정될 수 있고, 2/3 동의를 받을 때만 통과될 것을 요구했다. 이는 결의안 채택을 거의 불가능하게 만드는 것으로, 일부 학자는 이 안이 이사회 설립 논의 전체를 자초할 정도로 심각했다고 평가한다(Foot and Inboden, 2014, 854-856). 중국은 동남아시아 국가의 지지를 얻기 위해 적극적으로 로비를 벌였다.

인권이사회 설립 논의에 참여한 한 동남아시아 외교관은 자국 외교부 장관이 베이징을 방문했을 때, 중국이 이에 대해 압력을 행사했다고 증언했다. 흥미로운 점은 이 시기 개발도상국은 일반적으로 국가-지목 결의안에 불만을 품고 있었고, 이는 중국의 로비가 성공하는 데 유리한 상황이었다는 것이다.

인권 보호의 다른 장치인 보편적 정례검토에서도 개발도상국의 입장이 중국과 일치했다. 이는 모든 회원국을 동등한 기준으로 평가하는 제도로 중국의 기존 주장과 유사했다. 개발도상국도 형평성을 보장할 것을 요구했고, 국가-지목 결의안은 비생산적이며 부당하다고 주장했다. 하지만, 더욱 흥미로운 점은, 그런 데도 이들 국가는 미국을 포함한 서구국가가 강력히 반대하는 이슈에 대해 중국을 적극 지지하긴 어려웠다는 것이다. 결국, 중국의 제안에 대해 동남아시아 국가는 최종적으로 같이 하지 않았고, 심지어 일부 국가는 중국이 서구국가와 타협하도록 설득하기도 했다(Foot and Inboden, 2014, 862). 결국, 중국은 이러한 상황에서 국가-지목 결의안을 상정하는 국가는 “이사회 회원국으로부터 가능한 많은 지지를 얻어야 한다”는 원칙적 천명을 하는데 그쳤다(Foot and Inboden, 2014, 867-8).

3. 전략 사용 사례 II: 대안 규범의 제시

2017년 이전 중국에 공세적인 모습이 나타났다면, 이는 대부분 미국이 중국의 인권과 체제에 대해 공격을 가하고 중국에 대한 유엔결의안을 채택하려 했을 경우이다. 즉, 반작용(reaction)이나 대응(response)으로서의 적극성과 공세성이다. 하지만, 2017년을 계기로 이 모습은 근본적인 변화를 보였다. 우선, 2017년 12월 중국은 베이징에서 아시아, 아프리카 70여 개발도상국의 정상과 장관, 국제기구 관계자, 학자 등을 초청해 “인류운명공동체 구축: 남남 인권발전의 새 기회”를 주제로 제1회 남남 인권포럼(South-South Human Rights Forum)을 개최했다. 이는 중국이 국제인권 분야에서 주도적으로 개최한 최초의 광범위한 국제회의이고, 기존 인권 규범에 대한 도전으로 평가된다. 참여국들은 회의를 통해 중국이 역사적으로 강조해 온 발전권, 대화를 통한 인권 문제의 해결, 인권발전에 있어 각국의 특수성 인정 등이 포함된 베이징선언서를 채택했다. 남남 인권포럼에서 추진력을 받은 중국은 2018년 3월 인권이사회에서 12년 만에 “인권영역의 협력 및 공영 강화 결의안(Promoting Mutually Beneficial Cooperation in the field of Human Rights, A/HRC/37/L.36)”을 제안했다.

이 결의안은 시진핑의 국제적 비전 중 하나인 인류운명공동체 구축을 목표로 했고, 그 방법으로 국가 간 대화 및 협력을 강조했다. 이는 심각한 인권침해에 대해 국가의 책임을 묻고 강력한 조치를 했던 이사회의 진행 방향과는 반대 방향이었지만, 전체 47표 중 28표를 받으며 채택됐다. 미국 등 일부 국가의 강한 반대가 있었고, 결국 2018년 6월, 미국은 인권 침해국이 인권이사회를 좌우하는 것에 반발해 탈퇴했다. 중국은 트럼프 행정부 시기에 미국 우선주의(America First), 일방적 외교와 동맹 경시, 국제기구를 통한 협력 거부의 틈을 타 국제 사회에서 미국의 리더십 공백을 메우려고 끊임없이 노력했다. 자유무역을 주창하던 미국이 트럼프 등장 이후 보호무역주의로 돌아서자, 시진핑이 2017년 1월 다보스포럼 등 국제무대에서 자유무역의 수호자를 자칭한 사실, 그리고 미국이 플로이드(George Floyd) 사건으로 위기에 처하자 중국이 미국의 인종 차별을 비판한 것은 중요한 시사점을 준다. 아직 온전히 세계 경영을 해보지 않아 큰 정당성 결여가 없는 중국이 미국의 이중성을 보여주며 미국이 주창하던 원칙을 기초한 리더십을 보이는 것은 중국에는 상당히 유리한 전술이다.

V. 나오며: 전망과 한국의 대응

지난 4년간 양국관계에서 인권과 민주주의라는 규범을 통해 본 미중 갈등의 경향은 분명히 점차 거칠어지고 단호해지는 방향으로 진행됐다. 중국의 핵심이익에 가까운 인권과 민주주의 문제에 대해 미국은 비난 수위를 점차 올렸고, 중국도 그에 대해 매우 거칠고 공세적으로 대응했다. 바이든 행정부에서 미중

간 규범 경쟁은 트럼프 행정부식의 이데올로기 대립 양상으로 치닫지는 않을 전망이다. 하지만, 앞서 언급했듯이 갈등의 본질적 원인은 여전히 남을 것이고 트럼프 시기 양국관계의 관성은 일정 시기 유지될 것이다. 중국으로서는 트럼프식의 강한 이데올로기 압박이 부담스러운 부분이 분명히 있긴 했지만, 이념적으로 적대적이고 체제에 대해 공세적인 미국이 오히려 중국 공산당의 체제 대결 논리를 입증해주고, 내부 결집에 도움이 되는 효과도 분명히 있었다. 이런 시각에서 볼 때, 오히려 국제체도와 동맹을 강조하는 바이든의 정책이 중국에 더 큰 위협이 될 여지도 충분히 있다. 인권과 민주주의는 오랜 기간 중국의 “구조적 약점(structural weakness)”이었고 지금도 그러하다(Nathan 1994). 중국이 국내정치 방향을 근본적으로 바꾸지 않고는, 국제적 압력을 완전히 해소할 방법은 없다.

텐안먼사건을 계기로 중국은 국제정치에서 “보편적 제도의 힘(power of universal institution)”을 실감했다(Foot, 2000, 148). 중국은 국내정치와 국제정치에서 인권과 민주주의가 정당한 주체(legitimate subject)로 작동하는 것을 보았고, 이를 활용했다(Zhu, 2011, 224). 중국은 대내적으로 1991년 인권백서를 편찬했고, 2004년 헌법에 인권을 명시했으며, 2009년 국가 인권 실행계획(National Human Rights Action Plan of China)을 발표했다. 대외적으로 동남아시아 국가와 연합하여 자국이 고립되는 상황을 피하려고 노력했고, 아프리카와 중남미의 비동맹국가와 보조를 같이해 서구국가의 공세에 대응했다(Wan, 2001, 45). 인권과 민주주의에 있어 중국은 동지국가와 연합해 개발도상국의 전선을 갖추려고 노력했고, 일부분 성과를 냈다(Kent 1999, 234; Kinzelbach, 2012). 즉, 트럼프식에 대립적이고 침습적 압박 정책보다 바이든이 추구하리라 예상되는 동맹과 다자주의적 규칙과 제도를 이용한 중국을 에워싸는 정책이 중국에는 불편하며 부담스러운 압박으로 계속해서 느껴질 수 있다는 것이다. 한국의 미중 규범 경쟁에서의 대응에 대한 고려는 이 지점부터 출발해야 한다.

미중 양국이 인권과 민주주의 규범에서 갈등을 보이리라 예상되는 상황에서 한국이 취할 수 있는 두 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 보편적이고 국제적인 원칙을 일관성 있게 추진하는 전략이다. 미중 사이에서 상대적으로 약한 한국이 취할 수 있는 가장 좋은 전략은 인권, 자유항행, 민주주의, 자유무역 등 국제 사회가 강력히 합의하는 보편적 원칙이 가지는 힘 그 자체에 의지하는 것이다. 지금부터라도 한국이 강하게 믿고 국제 사회의 지지를 받는 주요 규범인 인권, 민주주의, 환경, 자유무역, 자유항행에 대해서는 일관적이고 불편부당한 목소리를 내는 것이 중요하다. 특히, 국내정치와 대북관계 등을 이유로 일관성을 저해하지 않으면서, 국제 사회에 중요한 기록과 선례를 쌓아두는 것이 한국에 향후 매우 중요한 자산이 될 것으로 본다. 물론 2020년 7월 유엔 인권이사회에서 중국의 홍콩 국가보안법 제정을 비난하는 결의안에 참여를 요청받는 것과 같은 민감한 사안에서 중국의 보복 등 경제적 국익이 걸린 상황이 발생할 수 있다. 하지만 원칙에 일관적으로 기대는 전략은 초기에는 어렵지만, 선례가 쌓이고 중국이 아닌 유사 사례에서의 기록도 쌓인다면 시간이 흐를수록 수월할 수 있는 전략이기도 하다.

둘째, 이 전략은 바이든 행정부의 등장으로 미국이 다자주의로의 복귀가 이뤄진다면 더 수월할 수 있는 전략이다. 이는 한국의 두 번째 전략과도 연결된다. 한국은 미중 양국이 첨예하게 대립하는 규범과 가치에 있어 가능하면 양자 사이에 끼는 상황은 최대한 피하고 이슈를 중국도 최근 트럼프의 등장 등으로 강조하게 된 다자주의를 추구하는 것이다. 최근 캐나다에서 미국의 범죄인 인도 요청에 따라 체포된 화웨이(Huawei)사(社)의 멩완저우(Meng Wanzhou) 사례는 미중 양자의 첨예한 이슈 사이에 끼는 위협에 대해 잘 보여준다. 중국은 사건 직후, 자국 내의 캐나다인에 대한 조사를 벌여 전직 외교관과 사업가 두 명을 간첩 혐의로 체포했고, 재판이 진행 중이던 캐나다인에게 마약 밀매 혐의로 사형을 선고했다. 재중 국민의 체포 가능성은 최근 외국인까지 처벌할 수 있게 한 홍콩 보안법을 계기로 더욱 높아졌다.

하지만, 중국은 다자무대나 다자외교의 경우 확연히 다른 태도를 보인다. 앞서 언급한 인권이사회 개혁 과정에서 중국의 압박을 받던 약소국은 중국이 지나치게 압박할 경우, 그동안 중국이 쌓아온 국제위상과 이미지가 손상될 가능성이 있다며 중국을 역으로 설득해 좌절시키기도 했다. ■

참고문헌

- Ahl, Bjorn. 2015. "The Rise of China and International Human Rights Law." *Human Rights Quarterly* 37, No. 3, 637-661.
- Diamond, Larry and Orville Schell, ed. 2018. *China's Influence & American Interest: Promoting Constructive Vigilance: Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States*. Stanford, C.A.: Hoover Institution.
- Feltman, Jeffrey. 2020. *China's Expanding Influence at the United Nations – And How the United States Should React*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Foot, Rosemary. 2000. *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Foot, Rosemary and Rana Siu Inboden. 2016. "China's Influence on Asian States During the Creation of the UN Human Rights Council: 2005-2007." Evelyn Goh, ed. *Rising China's Influence in Developing Asia*, Oxford: Oxford University Press.
- Hart, Melanie and Blaine Johnson. 2019. *Mapping China's Global Governance Ambitions: Democracies Still Have Leverage to Shape Beijing's Reform Agenda*, Washington, D.C.: Center for American Progress
- Inboden, Rana Siu and Titus C Chen. 2012. "China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights." *The International Spectator* 47, No. 2, 45-57.
- Jervis, Robert, ed. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Katzenstein, Peter J., ed. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Kent, Ann. 1999. *China, the United Nations, and Human Rights: The Limits of Compliance*. Philadelphia, P.A.: University of Pennsylvania Press.
- Kim, Hun Joon. 2020. "The Prospects of Human Rights in US-China Relations: A Constructivist Understanding." *International Relations of the Asia-Pacific* 20, No. 1, 91-118.
- Kinzelbach, Katrin. 2012. "Will China's Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China's Statements on Human Rights at the United Nations (2000-2010)." *Netherlands Quarterly of Human Rights* 30, No. 2, 299-332.
- Kissinger, Henry. 2011. *On China*. New York, N.Y.: The Penguin Press.
- Modelski, George. 1987. *Long Cycles in World Politics*. New York, N.Y.: Springer.
- Nathan, Andrew J. 1994. "Human Rights in Chinese Foreign Policy," *The China Quarterly* 139, 622-643.
- Nye, Joseph. 2005. *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. New York, N.Y.: Public Affairs.
- Peck, James. 2012. *Ideal Illusions: How the US Government Co-opted Human Rights*. New York, N.Y.: American Empire Project.
- Rolland, Nadege. 2020. *China's Vision for A New World*, Seattle, W.A.: The National Bureau of Asia Research.
- Tammen, Ronald L. 2008. "The Organski Legacy: A Fifty-Year Research Program." *International Interactions* 34, No. 4, 314-332.
- U.S. Department of Defense. 2020. *U.S. Strategic Approach to the People's Republic of China*. Washington, D.C.: Department of Defense.
- Wan, Ming. 2001. *Human Rights in Chinese Foreign Relations*. Philadelphia, P.A.: University of Pennsylvania Press.
- Weiss, Jessica Chen. 2019. "A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics." *Foreign Affairs*, July/August 2019, 92-102.
- Yang, Jiechi. 2020. "Respect History, Look to the Future, and Firmly Safeguard and Stabilize China-US Relations." *Global Times* (August 7).
- Zhu, Yuchao. 2011. "China and International 'Human Rights Diplomacy.'" *China: An International Journal* 9, No. 2, 217-245.

■ **저자: 김현준** 고려대학교 정치외교학과 교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미네소타(Twin Cities) 대학교에서 정치학 박사학위를 받았다. 세인트올라프 대학(St.Olaf College) 초빙조교수, 그리피스 대학(Griffith University) 부교수를 역임하였으며 주요연구 분야는 국제 규범 및 제도, 국제인권 및 윤리이다. 최근 저서 및 편저로는 《평화적 세력전이의 국제정치》(2015, 공저), The Massacres at Mt Halla: Sixty Years of Truth-Seeking in South Korea (Cornell University Press, 2014), Transitional Justice in the Asia Pacific (Cambridge University Press, 2014) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 백진경 EAI 연구원·연구실장
문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 11월 25일

“[스페셜리포트] 미중 규범 경쟁: 인권과 민주주의, 한국의 대응” 979-11-6617-050-8 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr



EAI

EAST ASIA INSTITUTE