

미중경쟁 2050: 가치와 규범

- 가치 · 규범 경쟁

2021. 7.

김헌준(고려대)

I. 미국의 공격 전략과 중국의 예상 피해

미국은 가치·규범 갈등에서 두 가지 공격 전략을 사용할 것이다. 첫째, 중국의 심각한 인권침해에 대한 공세이다. 둘째, 중국의 비민주적 정치 체제에 대한 공세이다. 이 두 전략을 중심으로 공세의 목표, 구체적 압박 카드를 알아보고 이 전략이 중국에 미칠 예상 피해를 산정한다.

1. 미국 공격 전략 : 중국의 심각한 인권침해에 대한 공세

1) 목표

미국의 인권침해에 대한 공세는 세 가지 목표가 있다. 첫째, 트럼프 정부부터 진행된 홍콩, 신장/위구르의 심각하고 체계적인 인권침해를 부각해 중국 공산당과 시진핑 체제의 정당성 공격한다(Kim 2020). 둘째, 텐안먼 사태, 인권변호사 탄압, 달라이 라마, 티베트, 류샤오보, 반체제 망명가, 종교의 자유, 여성 인권, 시민사회 탄압 등 전통적 인권침해를 부각해 시진핑이 최근 강조하는 중국 공산당의 역사적 정통성을 공격한다. 시진핑은 최근 사회과학원의 <중국역사연구원> 개소를 통해 역사 교육을 강조하며 마오쩌둥, 덩샤오핑, 시진핑의 역할을 부각해 공산당의 역사적 정당성 확보를 시도했다. 셋째, 국제적으로 합의된 범인 인권을 무시하는 국가로 프레임하고 개혁개방 이후에도 “변하지 않는 중국” 이미지 부각한다. 국내적으로 규범을 무시하는 중국이 국제적으로 위협이 됨을 부각해 중국이 추구하는 국제적 지도력의 정당성을 공격한다.

2) 구체적인 압박 카드

미국의 인권 공세에는 세 가지 구체적인 압박 카드가 있다. 첫째, 의회에서 중국 인권 법안을 제정하고 대통령 행정명령을 통한 개인을 제재한다. 이미 미국은 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), 2020년 12월 티베트 정책과 지지법(Tibet Policy and Support Act of 2020) 등 홍콩, 신장, 티베트에 대한 입법을 완료했다. 2021년 홍콩 보안법 입법 이후 통과한 홍콩 자치법(Hong Kong Autonomy Act)을 볼 때 각 사안의 심각성에 따라 향후 추가 입법도 가능하다. 또한 바이든은 트럼프의 홍콩 관련 행정명령(The President's Executive Order on Hong Kong Normalization)을 유지하고 있고, 마그니츠키법을 적용해 홍콩, 신장 관련 고위 관료의 입국 제한과 금융 제재도 진행 중이다.

둘째, 중국의 인권침해에 직접 관여하는 중국 기업의 수입 금지 조치와 미국 다국적 기업의 협력 제한 권고 조치이다. 이미 미국은 2019년 10월 신장의 인권탄압과 주민 감시를 이유로 세계적 감시카메라 장비업체인 다화(Dahua Technology)와 하이커비전(Hikvision), 인공지능 업체인 아이플라이테크와 센스타임 등 중국 기업으로부터 수입을 금지했다. 트럼프는 이후 자의적 구금, 강제 노동, 유전자 정보의 비자발적 수집과 분석 등을 이유로 80여 중국 기업의 수입을 금지했다. 바이든 정부도 이 조치를 유지하고 있고 2021년 4월에는 대량 살상 무기(Weapons of Mass Destruction) 개발 등을 이유로 슈퍼컴퓨팅 관련 중국 기업에 확대 적용했다. 또한 미국은 중국의 슈퍼컴퓨터, 인공지능, 안면 인식, 유전자 분석 등 첨단 기술을 이용한 인권침해에 미국 기업이 협력하지 못하도록 강력히 압박했다. 최근 3년만 보아도 구글

(Google), 마이크로소프트(Microsoft), 써모 피셔(Thermo Ficher), 인텔(Intel), 엔비디아(Nvidia) 등이 그 대상이 됐다(Mozur and Clark 2021).

셋째, 바이든 정부는 중국 인권침해에 대해 단독으로 비판을 하기보다는 국제적 공조를 추진했다. 최근 미국은 홍콩 보안법 등 중국의 인권을 공격할 때 G7 국가와 공동으로 성명을 발표했다. 또한, 미일 정상회담 공동 성명에도 홍콩과 신장에 대한 “심각한 우려(grave concern)”를 표시했고, G7 외교 및 개발장관의 EU-G7 공동 성명에도 홍콩과 신장 등 중국의 인권침해를 구체적으로 비난했다. 이는 비난을 넘어 실효성 있는 조치로 이어질 가능성이 크다. 최근 EU-중국 포괄적 투자협정(Comprehensive Agreement on Investment)이 진전되지 못하고 있는 것이나, 면화, 의류 등 신장 강제노동 생산 품목에 대한 수입 금지, 베이징 올림픽의 보이콧 제안 등은 실현 가능한 전략이다.

2. 미국의 공격 전략 : 중국의 비민주적 체제에 대한 공세

1) 목표

미국의 비민주 체제에 대한 공세에는 세 가지 목표가 있다. 첫째, 독재를 유지하고 시진핑 장기 집권을 도모하며 국제적으로도 공격적 모습을 보이는 중국과 오랜 기간 민주주의를 유지하며 보건, 경제, 첨단 기술에 공헌하는 대만을 대비시켜 중국 공산당 체제의 정당성을 공격한다. 둘째, 최근 물의를 일으키고 있는 인질 외교(hostage diplomacy), 외국에 대한 침투 및 영향력 공작, 해킹과 사이버 공격 등 중국의 비민주 체제가 가지는 국제적 위협을 부각한다(Krejsa 2018; Walt 2021). 셋째, 비민주 체제의 경제와 첨단 기술은 결국 국내 인권침해를 극심하게 하고 유사한 모델을 해외에 수출하는 디지털 권위주의(Digital Authoritarianism)로 귀결할 것임을 강조한다(Polyakova and Meserole 2019).

2) 구체적인 압박 카드

이 목표를 위해 세 가지 구체적 압박 카드가 있다. 첫째, 대만과 비공식적 교류 강화와 대만의 국제적 위상을 증진한다. 바이든 취임 이후 2021년 3월 팔라우 주재 미국 대사가 대만을 방문했는데 이는 대만과 단교 이후 최초의 대사 방문이었다. 2021년 4월에는 기후 특사인 존 케리가 중국을 방문했는데 같은 시간 비슷한 일정으로 미국 대표단이 대만을 방문했다. 대표단도 크리스 도드(전 민주당 상원의원), 리처드 아미티지(부시 행정부 국무부 장관), 제임스 스타인버그(오바마 행정부 국무부 부장관) 등 비중이 있는 인사로 구성됐다. 미국은 또한 외교를 넘어서 준(準)군사, 경제 분야에서도 대만과 협력을 강화했다. 2021년 2월 대만과 해양경찰 분야에서 협력을 위한 양해각서를 채택했고 서명식에 국무부 동아태차관보 대행과 실질적 주미 대사 역할을 하는 주미 타이베이 경제문화대표처 대표가 참석해 준(準)군사 부문 협력 의지를 표현했다. 또한 첨단 기술과 경제 협력에서도 TSMC가 바이든과 반도체 회담 이후 미국에 공장을 늘리고 반도체를 우선 공급하도록 결정했다. 미국은 국제무대에서도 대만의 위상을 증진하려고 노력했다. 바이든은 취임식에 대만 대표를 초청해 단교 이후 처음으로 대만이 공식 참여하도록 했다. 2021년 5월 프랑스 주재 미국 대사도 대만 대표를 공관으로 초청했고 같은 달 EU-G7 공동 성명을 통해 대만의 세계보건기구(WHO)와 세계보건총회(WHA) 참석을 지지했다.

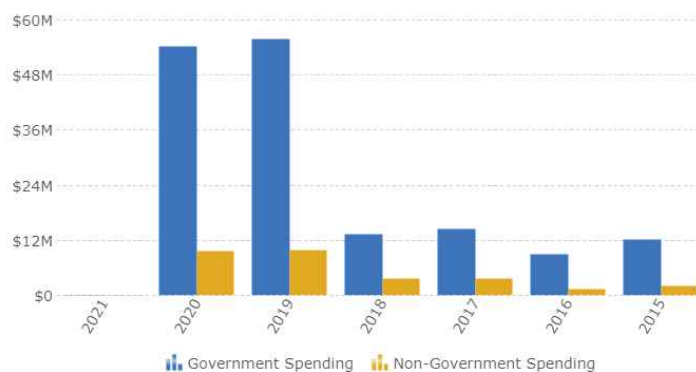
둘째, 중국 공산당 체제에서 나오는 국제적 위협을 부각한다. 미국은 최근 중국 외교의

공격적인 행태를 비난했다. 대표적으로 호주, 캐나다, 미국, 일본 국민에 대해 벌이는 인질 외교, 코로나19 상황에 중국이 벌이는 “전랑 외교(Wolf Warrior Diplomacy)”, 호주에 대한 보복 외교와 중국 대사관에서 보낸 “14개 조의 불만 사항” 등이 있다(Cheng 2020; Kearsley, Bagshaw and Galloway 2020). 또한 미국은 중국이 해외에서 벌이는 다양한 불법 공작과 영향력 활동을 폭로했다(Larry and Schell 2018). 미국, 캐나다, 프랑스, 독일, 호주, 뉴질랜드, 일본 등에서 일어난 중국의 침투 및 영향력 공작, 해킹과 사이버 공격 등이 대표적인 예이다. 중국 유학생에 대한 감시와 통제, 인터넷에서 벌어지는 “우마오당(五毛黨)”으로 불리는 인터넷 평론 집단의 공작, 천인 계획으로 불리는 교수 및 연구인력의 포섭 공작, 해외에서 벌어지는 공격적 뇌물 전략 등이 있다(Li 2016; Zelikow, Edelman, Harrison, and Gventer 2020; Zweig and Kang 2020).

셋째, 중국이 비민주 체제를 기반으로 제시한 국제전략에 적극적으로 반격한다. 최근 중국은 첨단 기술을 활용한 억압과 통제를 질서라는 이름으로 미화하며 디지털 권위주의를 전파하고 있다. 미국은 이에 대응해 EU-G7 공동 성명에서 “열린 사회(open societies)”에 대한 구상을 구체화했다. 이외에도 미국은 유엔 인권이사회, 쿼드(Quad), 미일 및 한미 정상회담을 통해 중국의 국제전략을 비난하고 견제했다. 미국은 또한 중국이 유엔 인권이사회 등 국제기구에서 인권 문제를 제기하는 비정부기구나 외교관을 어떻게 위협하며, 합법적 절차를 가장해 이들의 발언을 억압하는지도 폭로했다(Richardson 2020a; Feltman 2020). 2021년 1월 미국은 인권옹호자에 대한 지지(US Support for Human Rights Defender)를 발표해 해외에서 이들을 보호할 것을 천명했다.

3. 중국의 예상 피해

〈그림 1〉 중국 미디어 국영기업의 미국 로비 증가액



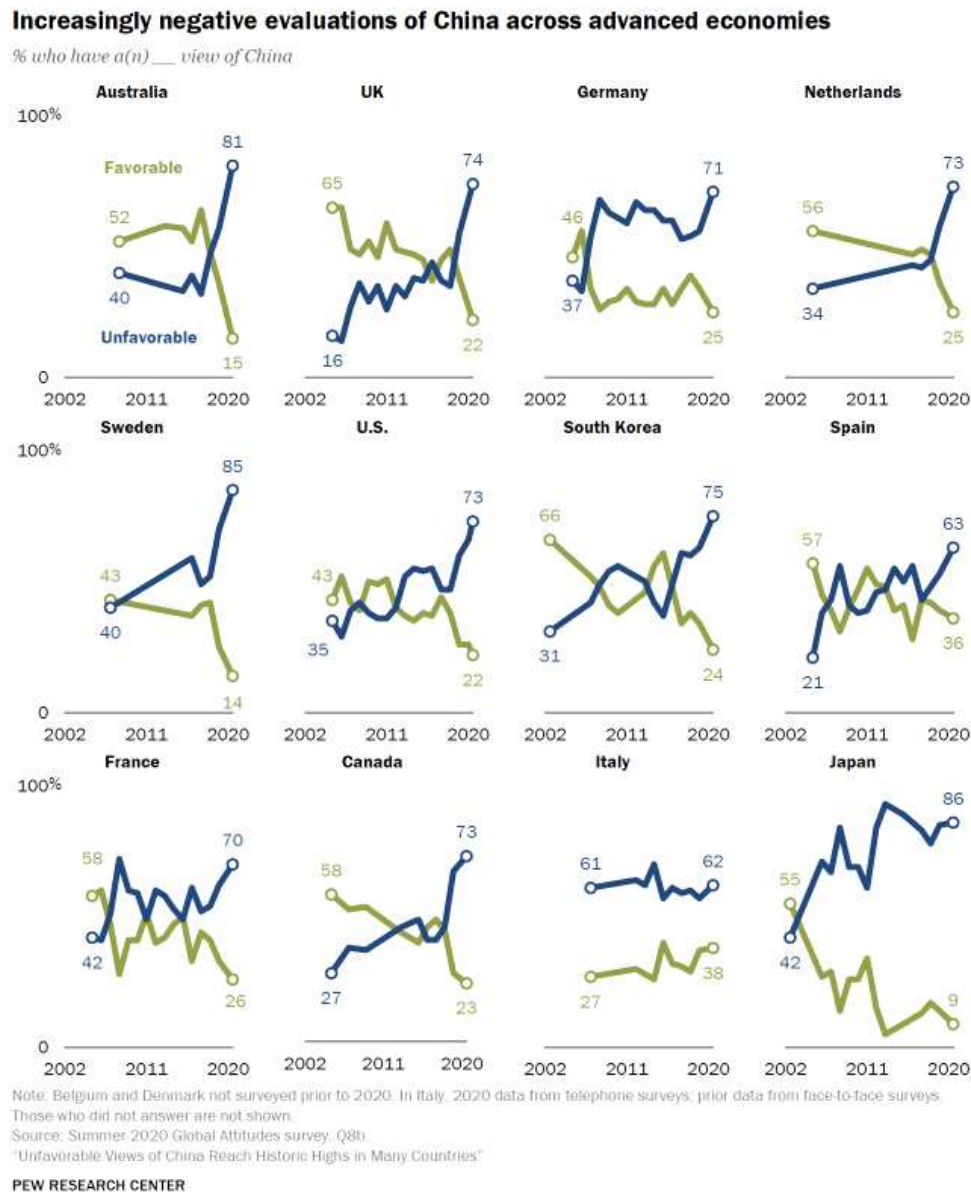
출처: Open Secrets (미국 로비 정보 관련 시민단체)

1) 가시적 피해

첫째, 미국의 인권과 민주주의 공격에 대응해 중국을 선전하기 위한 비용이 증가한다. 현재 미국 법무부에 다양한 중국 미디어 국영기업이 로비 의뢰인으로 등록됐는데 이들이 미국에 사용한 비용은 2019년 이후 급격히 증가했다(그림 1). 대부분 비용은 중국 관영매체인 CCTV의 미국 회사인 China Global Television Network(CGTN) America가 지불했다(2020년, \$50,244,312). 또한 중국은 2018년 한 해 미국과 서구의 보도에 맞서기 위해 66억 달러를 tk용

했고, 2019년 한 해는 중국을 선전하기 위해 공자학원 등의 비용으로 10억 달러를 지출했다 (The Economist June 14, 2018; May 24, 2019).

<그림 2> 중국에 대한 국가별 호감도와 비호감도 추이(2020)



출처: 퓨리서치센터

둘째, 미국의 공격으로 반중 정서가 급증했고 이 경향은 지속될 것이다. 2020년 퓨리서치센터에서 발표한 반중 정서의 추이를 보면 2018년 이후 급격히 악화했다(그림 2). 이는 갤럽 등 다른 여론 조사기관의 결과와 일치한다. 특히 2019년 이후 호주, 캐나다 영국, 네덜란드, 한국 등 많은 국가에서 중국에 대한 호감도와 비호감도가 교차하는 모습을 보인다. 이런 변화를 염두에 두고 시진핑은 2021년 6월 1일 공산당 정치국 집단 학습에서 영향력 있는 매체를 통해 중국을 알리고 여론을 주도하라고 역설했다.

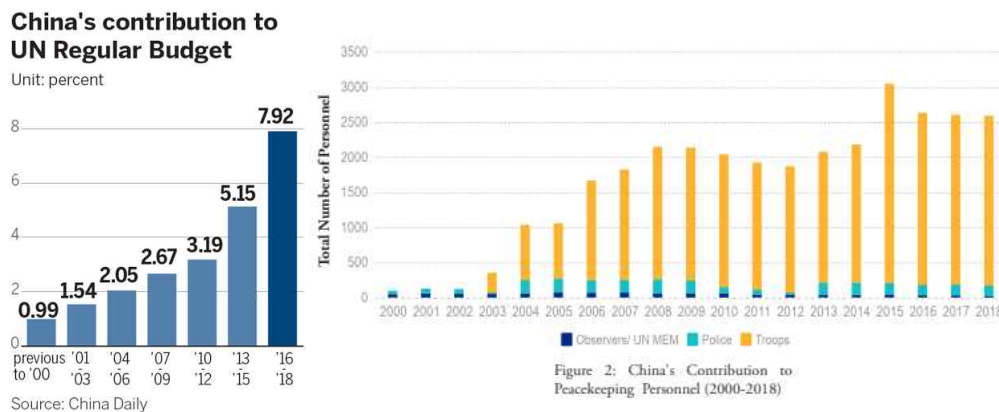
셋째, 미국이 상무부를 통해 수입 금지한 중국 기업의 수출액 손실과 신장 수출 규제 등으로 입을 중국 기업이 입는 손실이다. 현재까지 피해액은 대략 중국 기업의 총수입의 10% 손실이 예상된다(Sanford Bernstein 2019). 아직 실현되지 않은 EU-중국 포괄적 투자협정의 비준 실패나 베이징 올림픽 보이콧의 손실은 이보다 클 것으로 예상된다. 하지만 이 두 사례는 아직 이루어지지 않았기 때문에 그 예상 비용 추산은 불투명하다.

2) 비가시적 피해

첫째, 미국이 적극적으로 홍콩, 신장, 티베트에 대한 인권 정책을 펼 때 홍콩 민주인사나 국내 인권변호사나 반체제 인사의 국제 망명이 증가할 것이다. 이들은 텐안먼 사태 등 이전 사례를 보면 망명 후 망명국에서 적극적으로 반체제 운동을 펼칠 가능성이 크고 더 나아가 유엔 등 국제무대에서도 반체제 활동을 할 것으로 예상된다(Richardson 2020b). 이는 중국이 특별히 민감해하는 국제적 이미지 실추로 이어질 것이고 이는 비가시적이나 치명적 피해를 줄 것이다(Foot 2010).

둘째, 미국의 인권과 비민주 체제 공격에 대응하고 지지국을 모으기 위한 외교적 비용이 있다. 중국은 텐안먼 사태 이후 실추한 이미지 회복을 위해 상당한 외교적 비용을 지불했다(Foot 2000). 이전의 위상을 회복을 위해 국제 사회의 다자외교에 적극적으로 참여하고 각종 분담금을 늘렸고, 양자 외교에서 개발원조(ODA), 차관, 투자 등을 적극적으로 늘렸다. 이를 알 수 있는 대표적인 지표가 유엔 평화유지군(UNPKO) 활동에 분담금을 높이고 파병을 늘린 사례이다(그림 3).

〈그림 3〉 중국의 유엔 분담금 및 PKO 병력 지원 증가



출처: China Daily, Institute for Security & Development Policy (2018)

셋째, 미국의 공세는 중국에 의도치 않은 피해를 미칠 수 있다. 우선, 미국을 대신하거나 기존의 국제 제도에 대한 개혁을 시도하면 다른 국가들은 중국이 새로운 패권을 추구한다고 의심할 가능성이 있다(Lee and Sullivan 2019). 또한 새로운 규범 형성은 어려운 작업이므로 중간에 실패하거나 그 과정에서 중국이 역으로 설득을 당하거나 압력을 받아 역풍을 받을 가능성이 있다(Foot and Inboden 2016). 또한 중국이 인권과 민주주의에 있어 미국과 어느 선에서 타협할 경우, 그 타협한 원칙이 중국 내 반체제 인사나 소수 민족, 홍콩 등을 자극해 반정부 활동을 활성화하고 체제 불안을 높일 가능성이 있다(Thomas 2001).

II. 중국의 공격 전략과 미국의 예상 피해

중국은 가치·규범 갈등에서 두 가지 공격 전략을 사용할 것이다. 첫째, 미국의 자유주의 국제질서를 대체할 새로운 비전의 형성과 전파이다. 둘째, 미국의 자유주의 국제질서의 약점과 실패를 이용한 역공이다. 이 두 전략을 중심으로 공세의 목표, 구체적인 압박 카드를 알아보고 이 전략이 미국에 미칠 예상 피해를 산정한다.

1. 중국의 공격 전략 : 미국의 자유주의 국제질서를 대체할 새로운 비전의 형성과 전파

1) 목표

중국이 새로운 국제 비전을 만들고 전파하려는 목표는 크게 세 가지이다. 첫째, 중국의 경제력, 정치 안정, 코로나19의 성공적 대응을 기초로 새로운 국제질서의 비전을 제시해 국제 리더로서 중국의 역할과 이미지 부각한다. 둘째, 미국이 주도한 자유주의 국제질서(liberal international order)의 문제를 드러내 이를 부활시키려는 바이든의 국제 리더십의 정당성을 공격한다. 셋째, 미국이 동맹과 파트너를 결집해 중국을 견제하는 것에 대항해 중국의 경제력을 바탕으로 지지 세력을 확보한다.

2) 구체적인 압박 카드

이 목표를 이루기 위해 세 가지 구체적 압박 카드를 사용한다. 첫째, 국제 사회에 대한 새로운 비전을 개발하고 적극적으로 제시한다(Mazarr, Heath, and Cevallos 2018; Rolland 2020b). 중국은 시진핑 등장 이후 경제발전과 사회 안정을 기초로 “중국 특색의 사회주의(中國特色社會主義)”를 천명해 왔다. 최근 코로나19의 성공적 통제, 백신의 성공, 방역물자의 효율적 생산과 함께 시진핑은 “인류운명공동체(人類命運共同體)”나 인류 전체 문제 해결을 위한 “중국 지혜와 방법(中國智慧和中國方式)”을 내세웠다. 특히 중국은 2021년부터 공식 석상에서 서구의 쇠퇴와 중국의 부상을 의미하는 “역사의 흐름”을 강조한다(Yang 2020). 이는 트럼프와 코로나19를 계기로 일부 지도층까지 확신했고 이전에 자국민을 대상으로 한 논의가 이제 국제무대에서 사용된다(Huang 2021).

둘째, 미국이 적극적으로 공격하는 인권과 민주주의에 대항할 중국식 인권과 민주주의 비전을 개발하고 제시한다. 왕이 외교부장은 2021년 2월 란팅 포럼에서 “인민 민주주의(people's democracy)”를 제시했다. 민주주의란 미국식 민주주의만 있지 않고 정해진 모델이나 정답이 없다고 주장했다. 오히려 중국식 인민 민주주의는 사회 안정을 이루고, 코로나19를 비롯한 위기에 효율적으로 대응하므로 궁극적으로 인류 문명에 기여할 수 있다고 선전했다. 또한 왕이는 같은 해 열린 유엔 인권이사회에서 인권에 대해서 “인민 중심의 인권(people centered human rights)”을 제시했다. 인권의 특수성을 강조하며 국가들이 처한 상황에서 이를 실현해야 한다고 강조했다. 또한 인권의 여러 영역을 골고루 발전시켜야 함을 강조하며 상대적으로 생존권, 발전권, 경제적·사회적·문화적 권리를 강조했다.

셋째, 중국을 지지하는 국가를 확보하고 이를 국제정치에서 활용한다. 중국은 2017년부터 회의를 소집해 미국에 반대되는 중국의 비전을 제시했다. 2017년 12월 중국은 아시아, 아프리카 등 70여 개발도상국의 정상과 장관, 국제기구 관계자, 학자를 초청해 “인류운명공동체

구축: 남남 인권발전의 새 기회”를 주제로 남남 인권 포럼(South-South Human Rights Forum)을 개최했다. 이 회의에서 중국은 발전권, 대화를 통한 문제의 해결, 인권의 특수성 등이 포함된 베이징 선언을 채택했다. 이를 토대로 유엔 인권이사회에서 “인권영역의 협력 및 공영 강화 결의안(Promoting Mutually Beneficial Cooperation in the field of Human Rights, A/HRC/37/L.36)”을 발의해 통과시켰다. 중국이 인권 분야에서 확보한 국가로는 알제리, 방글라데시, 벨라루스, 부탄, 쿠바, 이집트, 인도, 인도네시아, 이란, 말레이시아, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 수단, 시리아, 베트남, 짐바브웨 등이 있다.

2. 중국의 공격 전략 : 미국식 자유주의 국제질서의 약점과 실패를 이용한 역공

1) 목표

중국은 자유주의 국제질서의 약점과 실패를 이용해 미국을 역공하는 목표는 세 가지이다. 첫째, 미국이 제시한 자유주의 국제질서가 갖는 폐해를 드러내 미국 주도 질서의 위험성을 폭로하고 국제적 정당성을 공격한다. 둘째, 인권과 민주주의를 내세우는 미국 내에서 일어나는 여러 문제를 드러내 미국의 한계를 알린다. 셋째, 미국 외교의 이상과 현실의 괴리를 드러내 미국 국내에서 외교 문제 정쟁화 유도한다.

2) 구체적인 압박 카드

이 목표를 이루기 위해 세 가지 구체적 압박 카드를 사용한다. 첫째, 미국식 자유주의 국제질서의 과거와 현재의 폐해를 폭로한다. 중국은 언론 보도와 공식 성명 등 다양한 채널을 통해 미국이 과거에 민주주의와 인권 확산을 시도한 정책이 실패로 귀결됐고 더 많은 정치적 불안과 인명 피해가 일어났음을 끊임없이 상기시켰다. 대표적 사례가 아랍의 봄(Arab Spring), 시리아 내전, 리비아 공습, 아프가니스탄, 이라크 전쟁, 예멘 등 중동에서 드론을 이용한 폭살, 해외 군사작전에서 발생한 심각한 인권침해이다. 또한 중국은 미국이 인권과 민주주의를 내세워 현재 진행 중인 미얀마의 민주주의 세력을 지지하는 것도 지역 불안정을 일으킬 수 있다는 이유로 비판한다. 반면, 이스라엘-팔레스타인 위기 상황에서 미국의 반대로 안보리 결의안이 채택되지 않자 미국의 이중적 모습을 비난해 미국 외교의 정당성을 공격하기도 했다(Wong 2021).

둘째, 미국 내에서 일어난 인권과 민주주의 문제를 드러내 미국의 정당성 공격한다. 중국은 발간하는 『미국 인권기록(Human Rights Record of the United States)』을 통해 경제권·사회권 침해, 빈곤 문제, 총기 사고, 인종 문제 등 미국의 인권 문제를 맹렬히 비난해 왔다. 최근 인종차별 시위(Black Lives Matter), 경찰 폭력, 사회 불평등, 코로나 대응 실패, 부정선거 시비, 의사당 난입 폭동이 일어날 때도 중국은 미국이 제시하는 인권과 민주주의가 국내에서도 제대로 이루어지고 있지 않다고 비판했다. 반면 중국은 코로나19 대응, 사회 안전 및 질서 유지, 빈곤 문제 해결에서의 성공을 선전했다(Gill 2020; Rolland 2020a). 이러한 중국의 공격에 맞서 최근 미국에서는 미국이 이런 국내 인권과 민주주의 문제를 신속히 해소해야 한다는 주장도 나왔다(Shattuck and Sikkink 2021).

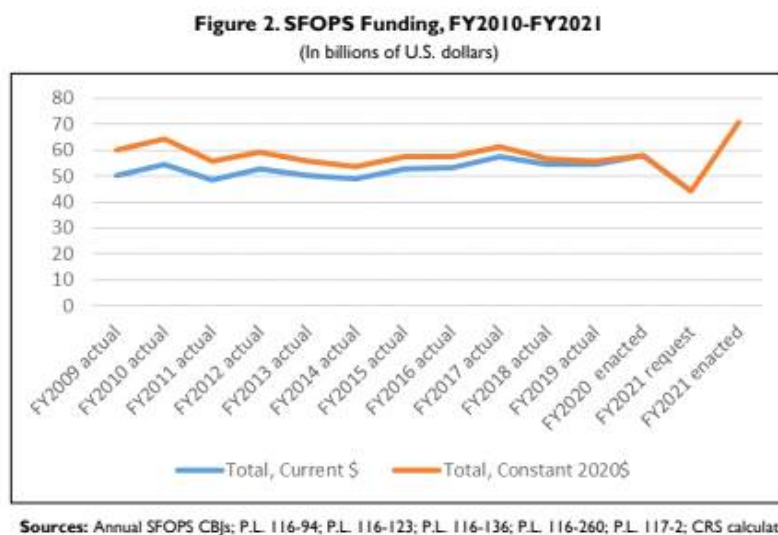
셋째, 미국의 외교적 수사와 국내적 인권과 민주주의 상황 사이의 괴리를 지적해 미국의 이중 잣대(double standard)를 지적한다. 중국은 다양한 기회를 통해 미국이 채택하지 않은 경제적·사회적·문화적 권리규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약의 가입을 촉구해왔다. 더

나아가 인종 프로파일링(ethnic profiling), 판타나모 수용소의 폐쇄 지연, 중남미로부터 대규모 불법 이민을 막으며 일어난 부모와 자녀 분리 수용 등 다양한 국내문제도 지적했다. 특히 미국이 중국을 비롯한 다른 국가의 인권 문제를 비판하고 개입하는 유사한 문제가 미국에도 있음을 보여 미국의 이중성을 드러냈다. 예를 들어 중국은 최근 신장 강제 수용소와 미국 국경지대의 수용소, 홍콩 시위와 인종차별 첼페 시위 등을 병치시켜 이 문제들이 그렇게 다르지 않음을 강조했다.

3. 미국의 예상 피해

1) 가시적 피해

〈그림 4〉

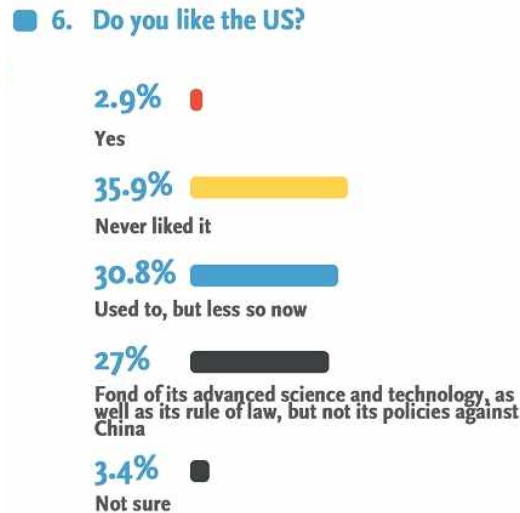


출처: 미국무부

첫째, 중국의 공격에 대응하기 위해 미국 정부의 예산이 증가했다. 미국도 중국의 대응에 맞서 2020년 이후 공공외교나 대외지원(Department of State, Foreign Operations, and Related Programs) 예산이 증가했다(그림 4). 최근 바이든 정부의 2022년도 청구액을 보면 국무부 예산이 635억 달러로 2021년에 비해 12% 증가를 요구했는데 이를 뒷받침하는 여섯 가지 요인 중 두 가지가 “미국의 국제적 지위를 증진하고 민주주의와 인권을 증진” 하고 “난민과 인도주의적 문제에 미국의 도덕적 지도력을 재확립” 하는 목적이다(Kelly 2021). 이는 미국의 위상 제고를 위한 비용이지만 중국의 적극적 공세가 없었더라면 치르지 않을 비용으로 판단된다.

둘째, 중국 국민의 대미 여론과 인식 악화로 인한 피해이다. 최근 글로벌 타임스의 조사를 보면 2020년 미국에 대한 반감이 66.7%로 상당히 높게 나왔다. 나머지도 호감은 2.9%에 불과하고, 과학/기술이나 법치는 높게 평가하나 대중 정책은 불만이라는 비율이 27%이다(그림 5). 이런 미국에 대한 반감은 미국의 외교정책 입지를 좁혀 취할 수 있는 전략을 제한한다.

〈그림 5〉 2020년 글로벌 타임스(환구시보)의 설문 조사



출처: Global Times (2020)

2) 비가시적 피해

첫째, 대만에 대한 적극적 정책은 “하나의 중국” 원칙에 위배되고 중국은 이미 다양한 통로로 대만은 중국의 주권 문제이기 때문에 “넘지 말아야 할 선(red line)”으로 규정했다. 최근 대만의 여론 조사(Taipei Times, February 25, 2021)에서 자신을 대만인으로 보는 인구의 비율이 83.2%로 급격히 증가한 상황에서 미국의 적극적 대만 정책은 중국의 애국주의 혹은 통일론을 자극할 위험이 있다(Mastro 2021).

둘째, 중국에 대한 현 정책을 지속했을 때, 미국 기업의 경제적 손실이 발생하고 바이든이 중시하는 중산층의 경제적 불만과 맞물릴 수 있다. 적극적 반중 외교는 현재 경제 상황을 봤을 때 미국의 경제적 이익을 저해할 가능성이 크다. 신장 정책에 대해 면화, 섬유, 설탕, 토마토 수출에 기반한 코카콜라, 나이키 등 기업의 반발과 로비가 증가했다(Swanson 2019). 또한 중국과 대립각을 세우고 있는 미얀마 제재에 대해서도 미얀마 국영기업(Myanmar Gas and Oil Enterprise)과 합작하는 쉘브론의 적극적 로비가 있다(Vogel and Jakes 2021). 이를 반영하듯 최근 미국 상공회의소가 중국과의 디커플링에 대한 우려를 적극적으로 표명하며 기업의 이익을 대변했다. 바이든 정부는 현재까지는 외교정책의 기초를 유지하고 있으나 기업의 피해가 누적될 때 정부가 버텨낼 수 있을지는 미지수이다.

셋째, 중국의 공세로 동맹과 이해관계가 일치하지 않는 부분에서 균열이 발생할 수 있다. 중국은 미국의 이중 잣대와 선별적 적용의 틈을 노리며 공세를 취할 것이다. 가치·규범의 특징상 미국은 일관된 정책을 펴기 어렵고, 중국은 이를 기회로 동유럽, 아프리카, 중동, 남미 등의 국가들을 설득해 미국의 지도력의 정당성을 공격할 것이다. 또한 미국은 중국이 벌이는 인질 외교로 인해 자국민이 위협에 처할 수 있다. 이미 호주, 캐나다, 일본 등이 중국 인질 외교의 희생이 됐고, 미국도 최근까지 자국민이 중국에 부당하게 억류된 전례가 있다.

III. 미중 가치·규범 경쟁의 양상과 결과

1. 2030년 중단기 예상 진행 방향

2021년 현재 미중 가치·규범의 모습은 경쟁에 가깝다. 국제무대에서 유일하게 지구 온난화 문제에 있어 지난 4월 미국이 주최한 비대면 기후정상회의에 시진핑이 참석하며 협력하는 모습을 보였으나 이는 예외에 가깝다. 현재부터 2030년까지 10년 동안 미중 가치·규범 갈등은 점차 치열해질 것으로 예상된다. 이는 각각 미국과 중국에서 나타나고 있는 새로운 경향을 통해 예측할 수 있다. 미중 양국 모두 가치와 규범에 있어 이전에는 없었던 새로운 시도를 하고 있다. 이 시도는 트럼프 정부 시기에 등장한 것으로 바이든 등장 이후 기존 갈등이 해소되지 않은 상태에서 새로운 갈등이 중첩·결합하고 있다. 이 양상에서 유추할 때 향후 갈등은 고조될 것이다.

우선, 미국은 바이든 등장 이후 본격적으로 중국에 대해 가치·규범 진영을 꾸리고 있다. 이는 현재 진행 중인 『국가안보전략(National Security Strategy)』 나 『중국 태스크 포스 보고서(China Task Force Report)』가 나오면 뚜렷해질 것이다. 하지만 3월에 공개된 『국가안보전략 중간 가이드(Interim National Security Strategy Guidance)』나 커트 캠벨 등 주요 인사의 인터뷰나 기고를 보면 윤곽이 보인다. 한 가지 확실한 점은 미국이 가치·규범 갈등을 통상, 기술, 안보 등 다른 분야와 긴밀히 연계해 생각한다고는 것이다. 트럼프 시기에 이미 통상과 가치·규범의 연계가 시작됐고, 이 대표적인 예가 화웨이(Huawei)에 대한 공격과 인권침해 기업의 수입 금지 조치이다. 바이든은 취임 후 많은 트럼프의 정책을 되돌렸지만, 대중 통상 정책은 이어가고 있다. 더 나아가, 바이든은 임기 초부터 공급망(Supply Chain)을 명목으로 반도체, 배터리, 바이오 등 첨단 기술과 가치·규범의 새로운 연계를 만들고 있다. 다만 TSMC, 한국의 삼성, SK의 투자와 협력은 가치·규범을 공유하는 국가와만 첨단 기술 공급망을 유지할 것임을 분명히 보여준다. 따라서 바이든 정부에서 가치·규범은 이미 그 자체만으로 중시되고 있고, 이를 넘어 다른 이슈와 긴밀히 연계돼 더욱 중요해졌다.

특히 가치·규범은 통상이나 첨단 기술에서 미국의 대중 정책에 있어 근간이 되는 정당성을 부여해주기 때문에 갈등이 깊어질 것이다. 가치·규범은 다른 분야와는 구분되는 독자성이 있다. 가치·규범은 군사, 안보, 경제, 기술 영역과 영향을 주고받고 밀접히 연계되지만, 다른 영역의 문제가 해결됐다고 바로 가치·규범의 갈등도 자연스럽게 풀리지는 않는다. 최근 미국의 경향을 보면 가치·규범을 연계해 쿼드, 한미일, EU, G7 등 다양한 다자 및 소다자 플랫폼을 만들고 있고, 이를 이용해 중국을 견제할 것이다.

중국도 미국의 정책에 대응하며 이전과 분명히 다른 방식으로 접근하고 있다. 트럼프 시기만 해도 중국은 미국의 공세에 대해 방어적으로 대응했다. 트럼프 시기 공세적 대중 정책의 전환을 알린 『미국의 중국 전략 보고서(US Strategic Approach to the People's Republic of China)』에 대한 대응을 보면 중국은 소극적 방어 정책을 취했다. 즉, 공세에 대해 아니라고 해명했으며 미국의 적대 정책을 비난했다. 양제츠 공산당 외교담당 정치국원은 같은 해 8월 장문의 논평을 발표해 미국의 문제는 공산당을 포함한 중국에 대한 악의적 공격이고 이는 내정간섭임이라고 주장했다. 또한 중국은 이런 공격에 맞서 핵심 이익을 굳건히 방어하겠다고

고 천명했다. 더 나아가, 미국에 중국 내정에 대한 간섭을 그만두고, 대화와 소통으로 건설적 관계를 만들어갈 것을 주문했다.

하지만 최근 중국 공산당 지도부는 가치·규범 갈등을 더는 피하려는 것 같지 않고 매우 적극적으로 대응하고 있다. 특히 2021년 이후에 제시한 인민 민주주의나 인민 중심의 인권 개념은 시진핑의 인류운명공동체 국제 비전과 맞물려 중국이 국제 사회에 내세우는 가치이다. 이는 분명 방어적 전략과는 차이가 있고, 중국의 비전을 만들고 투사하려는 모습이 나타난다. 더욱 우려되는 것은 코로나19 대응과 트럼프의 반중 공세 이후에 등장한 중국의 반미 정서와 애국주의의 경향이다. 현재 중국 여론은 공산당 지도부의 공세적 대미정책을 지지하며 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 앵커리지에서 열린 미중 회담 직후 중국에서 나타난 양제츠 국무위원과 왕이 외교부장의 모두 발언과 태도에 대한 지지가 이를 잘 말해준다. 중국은 또한 이미 핵심 국익으로 내세운 대만에 대해서는 매우 적극적 정책을 펴고 있다. 미국이 대사를 보내거나 미·일과 한·미 정상회담에서 대만 문제를 언급한 것에 대해 중국은 외교부 대변인은 “불장난(玩火)” 말 것을 주문했다.

2. 2050년 경쟁의 예상 결과

2030년 이후 미중은 가치·규범 분야에서 계속 갈등할 것으로 예상되고 이는 통상, 첨단 기술, 안보와 연계되면서 치열해질 것으로 보인다. 물론 다른 분야에서 미중이 접점을 찾고 협력을 도모하는 시점이 되면 가치·규범 갈등도 잦아들 수도 있겠지만 가치·규범의 특성상 갈등의 여파가 오래갈 수도 있다. 가치·규범은 여론과 민족주의, 문화와 문명 등 감정과 정서 요인에 근거해 잠재적 폭발성을 지닌다. 또한 국내와 국제정치에서 일관성을 추구하므로 전략적 계산으로 쉽게 바뀌지 않는 특성이 있다. 미국의 코로나19 대응 실패와 트럼프의 반중 공세로 등장한 중국의 애국 여론이나 바이든 취임 이후에도 계속되는 미국의 반중 정서는 가치·규범의 이런 특징을 잘 보여준다.

결국 미중은 2050년 이후 타협할 것으로 보이나 그 타협점은 중국에 유리하지 않을 것이다. 현재 미중 가치·규범 갈등에서 미국이 쓸 수 있는 전략이 더 많고 효과적이며, 미중 양국의 예상 피해를 산정해도 중국이 불리한 상황이다. 또한 중국의 공세 전략으로서의 새로운 국제 비전 창출도 그 성공을 보장하기 어렵고, 자칫하면 패권 추구라는 오해를 받기 쉽다(Hart and Johnson 2019). 또한 중국이 시도하는 새로운 규범 형성이 실패하거나 그 과정에서 중국이 역풍을 받을 가능성도 있다. 2006년 유엔 경제사회이사회 산하 유엔인권위원회가 유엔 인권이사회로 발전적 개편되는 과정에서 중국이 자국의 주장을 강하게 관철하려 했으나 오히려 실패한 사례가 이미 있다. 이는 중국이 제시하는 비전이나 가치가 아직은 그렇게 매력적이지 않다는 데 있다. 세계 30개 국가의 소프트파워를 계산한 Soft Power 30 프로젝트만 보아도 중국은 2019년 30개 국가 중 27위를 기록하며 5위인 미국과 큰 격차를 보였다.

또한 다른 전략인 미국의 자유주의 국제질서의 약점과 실패를 이용한 역공을 펴는 것도 미국을 이기기 어려운 전략이다. 역공은 비용-효율적 공세지만 미국이 현재까지와 같이 국제질서를 비교적 잘 운영해갈 동안에는 효과를 발휘하기 어렵다. 그리고 이 전략은 근본적으로 미국의 패착에 기댄 전략이기 때문에 중국이 의도한 시기와 방법으로 미국을 공략할 수 없다는 한계가 있다. 2021년 상반기와 같이 미얀마 사태와 이스라엘-팔레스타인 사태가 공존해

미국의 이중 잣대를 보여주면 중국에 유리하나 이 상황은 중국이 만들어낼 수 있는 상황은 아니다. 또한 미국이 이번 경우와 같이 비록 초반에는 이스라엘을 지지하며 더딘 행보를 보였으나 국내외 비판에 직면해 빨리 사태를 수습하면 중국이 할 수 있는 압박 카드가 거의 없다. 코로나19 백신도 마찬가지이다. 중국은 미국이 백신 수출을 통제하며 가치와 행동이 다름을 지적했지만, 바이든 정부는 빠르게 세계무역기구(WTO)에서 백신의 지적권 면제를 지지했고, 인도, 남미, 한국 등에 백신을 공급하면서 중국은 공세를 지속할 수 없었다.

또한 미중 가치·규범 갈등에서 미국이 유리한 이유는 최근 EU, 아시아의 동맹국도 미국의 행보에 맞춰 보다 적극적인 모습을 보이기 때문이다. 최근 한국과 일본과의 국방·외무의 2+2 회담, 미일 정상회담, 한미 정상회담, EU를 포함한 G7 외무 및 개발장관 회의를 보면 G7, EU, 한국, 일본 등 전통적 동맹국이 미국과 더욱 밀착하는 모습을 보인다. 이는 단지 군사·안보의 영역만이 아닌 경제·통상, 첨단 기술, 보건에서도 그 양상이 나타난다. 이는 미국이 가치·규범뿐만 아니라 공급망, 첨단 기술, 보건, 인권 등 국제무대의 다양한 활동을 포함해 동맹과 연대를 추진하기 때문이다. 미국은 다양한 다자전략을 사용해 기존 동맹을 묶으려고 시도하고 있다. EU-G7 공동 성명은 상당히 방대한 세계 경영의 구상이 집약돼 있다. 이와 같은 경향을 볼 때, 현재까지 진행되고 있는 가치·규범 갈등이 쉽게 해소되지 않으리라 예상된다. 특히 가치·규범의 갈등이 군사적 충돌과 연결되면 더욱 극심해질 것이다.

참고로 가치·규범에서 미국과 동맹의 밀착도는 중국의 향후 태도와도 관련이 있다. 최근 중국 외교는 가치·규범 영역의 취약성을 여실히 드러냈다. 백신과 방역물자를 이용한 외교가 대표적인 예이다. 대만과 수교한 파라과이 등 남미 국가에서 백신 공급을 이용한 단교 압박 외교는 중국 외교의 천박함을 드러냈다. 또 중국이 안보리 의장국을 맡으며 다자주의, 아프리카 개발, 팔레스타인 등 의제를 장악하고 있지만, 미얀마 사태에서 보여준 중국의 인권과 민주주의에 관한 후진적 인식은 민주주의 국가에 실망을 주었다. 이 분야에서 중국의 인식과 태도 변화가 없다면 중국 대 미국이 추진하는 민주주의 진영 갈등은 강화될 것으로 예상된다. ■

참고문헌

- Cheng, Dean. 2020. "Challenging China's "Wolf Warrior" Diplomats." The Heritage Foundation (July 6).
- Diamond, Larry and Orville Schell. 2018. "China's Influence & American Interest: Promoting Constructive Vigilance." The Hoover Institution.
- Feltman, Jeffrey. 2020a. "China's Expanding Influence at the United Nations - And How the United States Should React." The Brookings Institution.
- 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, pp. 237-256.
- Foot, Rosemary. 2000. *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Foot, Rosemary. 2010. "Human Rights and China's International Relations." Shaun Breslin, ed. *Handbook of China's International Relations*, London: Routledge, pp. 76-84.
- Gill, Bates. 2020. "China's Global Influence: Post-COVID Prospect for Soft Power." *The Washington Quarterly* 43. No. 2. 97-115.
- Hart, Melanie and Blaine Johnson. 2019. "Mapping China's Global Governance Ambitions: Democracies Still Have Leverage to Shape Beijing's Reform Agenda." Center for American Progress (February 2019).
- Huang, Yanzhong. 2021. "Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China." *Foreign Affairs* (March 11).
- Kearsley, Jonathan, Eryk Bagshaw and Anthony Galloway. 2020. "'If you make China the enemy, China will be the enemy': Beijing's Fresh Threat to Australia." The Sydney Morning Herald (November 18).
- Kelly, Laura. 2021, "Biden Proposes 12 per cent Increase for State Department Budget." *The Hill* (April 9).
- 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.
- Krejsa, Harry. 2018. "Under Pressure: The Growing Reach of Chinese Influence Campaigns in Democratic Societies" Center for a New American Security.
- Lee, Kristine and Alexander Sullivan. 2019. "People's Republic of the United Nations." Center for a New American Security (May 2019).
- Li, Jing. 2016. "Revealed: The Digital Army Making Hundreds of Millions of Social Media Posts Singing Praises of the Communist Party." *South China Morning Post* (May 19).
- Mastro, Oriana Skylar. 2021. "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force." *Foreign Affairs* (July/August 2021).

- Mazarr, Michael J., Timothy R. Heath, Astrid Stuth Cevallos. 2018. "China and the International Order." RAND Corporation.
- Mozur, Paul and Don Clark. 2021. "China's Surveillance State Sucks Up Data. U.S. Tech Is Key to Sorting It." *The New York Times* (January 20).
- Polyakova, Alina and Chris Meserole. 2019. "Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese Models." The Brookings Institution.
- Richardson, Sophie. 2020. "China's Influence on the Global Human Rights System." The Brookings Institution.
- Richardson, Sophie. 2020b. "Biden Must Stand Up to China on Human Rights: The United States Too Often Finds Reasons Not to Act." *Foreign Affairs* (November 27).
- Rolland, Nadege. 2020a. "China's Pandemic Power Play." *Journal of Democracy* 31. No. 3. 25-38.
- Rolland, Nadege. 2020b. "An Emerging China-Centric Order: China's Vision for a New World Order in Practice." NBR Special Report #87 (August 2020).
- Shattuck, John and Kathryn Sikkink. 2021. "Practice What You Preach: Global Human Rights Leadership Begins at Home." *Foreign Affairs* (May/June 2021)
- Swanson, Anna. 2019. "Nike and Coca-Cola Lobby Against Xinjiang Forced Labor Bill." *The New York Times* (November 29).
- Thomas, Daniel C. 2001. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Vogel, Kenneth P. and Lara Jakes. 2021. "Chevron Lobbies to Head Off New Sanctions on Myanmar." *The New York Times* (April 22).
- Walt, Stephen. 2021. "Why 'Hostage Diplomacy' Works." *Foreign Policy* (February 17).
- Wong, Catherine. 2021. "China Accuses US of Being 'Indifferent to the Suffering' of Palestinians." *South China Morning Post* (May 14).
- Yang, Jiechi. 2020. "Respect History, Look to the Future, and Firmly Safeguard and Stabilize China-US Relations: Full text of Yang Jiechi's Signed Article on China-US relations." (August 7, 2020).
- Zelikow, Philip, Eric Edelman, Kristofer Harrison, and Celeste Ward Gventer. 2020. "The Rise of Strategic Corruption: How States Weaponize Graft." *Foreign Affairs* (July/August 2020).
- Zweig, David and Siqin Kang. 2020. "America Challenges China's National Talent Programs." Center of Strategic & International Studies.

- 저자: 김헌준_ 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 주요 연구 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.

- 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 2021년 7월 14일

[EAI 스페셜리포트] 미중경쟁 2050: 가치와 규범 - 가치·규범 경쟁

ISBN 979-11-6617-168-0 95340

담당 및 편집: 표광민 EAI 선임연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 203) ppiokm@eai.or.kr

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