SEOUL FORUM

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

2020. 1. 13

(사)서울국제포럼

목차

02
I. 요약문

05
II. 미·중 패권 경쟁의 배경(정재호)

08
III. 미·중 통상 분쟁(안덕근)

14
IV. 미·중 군사·안보 대립(정재호)

21
V. 미·중 가치·규범의 경쟁(김헌준)

30
필진 소개

2020 정책토론 I

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

서울국제포럼은 2019년 초 미·중 관계에 대한 어젠다 워킹 그룹을 발족시켰고, 8월 말의 평창세미나 및 12월 중순에 열린 어젠다 워크샵 IV를 통해 관련 현안들을 놓고 회원들과 심도 있는 논의를 진행했다. 두 번의 세미나와 토론을 거친 작은 결과물로 '2020 정책토론 I'을 내놓게 되었다. 바쁜 일정에도 불구하고 이 정책 브리프 작성에 참여해준 김헌준 교수(고려대학교 정치외교학과), 안덕근 교수(서울대학교 국제대학원)와 정재호 교수(서울대학교 정치외교학부)에게 큰 고마움을 표하며, 평창세미나에 함께한 최병일 교수(이화여자대학교 국제대학원)에게도 감사를 드린다. 향후 한국의 미래를 좌우하게 될 미·중 관계를 제대로 이해하고 또 이에 적절히 대응해나가는 데에 있어서만큼은 정치적 '의견'(opinions)보다 객관적 '전문성'(expertise)이 우선될 수 있기를 희망해본다.

SEOUL FORUM

2020 정책토론 I

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

I

요약문

미·중 관계는 경쟁과 협력이 함께 내재되어 있으나. 양국 간 국력 차가 줄어들수록 협력보다는 경쟁의 모습을 띨 수밖에 없다. 심화되는 미·중 전략적 경쟁의 구조화는 양자적으로는 갈등과 분쟁의 가능성을 높이고, 그리고 지역적으로는 '대리 경쟁'(proxy competition), 즉 역내 국가들에 대한 일종의 '줄 세우기'로 드러나고 있다. 향후 영역적으로도 현재 통상/기술 분야에 국한된 데에서 점차 군사/안보 및 규범/가치 쪽으로 확대될 가능성이 높다.

미·중 경쟁의 최대 현안인 통상 분쟁의 중심에는 국영기업·은행을 앞세운 국가주도 경제체제와 기술 및 산업육성 전략을 추구하는 중국에 대해 고율의 관세 부과와 투자 제한으로 대응하는 미국이 있다. 이 같은 분쟁이 미·중 간에 구축된 '글로벌 공급망'을 크게 훼손할 거라는 우려가 있지만 미·중은 대선을 앞둔 시점에서 일종의 타협을 모색하고 있다. 이로 인해 국제통상환경의 악화를 일부 지연시킬 수는 있겠으나, 근본적인 해결을 통한 세계무역환경의 정상화는 어려울 것으로 판단된다. 한국의 산업계는 사드 사태 이후 탈(脫) 중국 추세를 보이고는 있으나, 최근 드러난 국내 주식시장과 중국 주식시장의 동기화는 향후 미·중 충돌 시 한국 경제가 입게 될 큰 피해를 우려케 한다.

통상 분쟁은 패권 경쟁의 시발점일 뿐이며, 그 기저에는 '날 것 그대로의 힘'(raw power)인 군사력의 향배가 자리 잡고 있다. 시진핑 집권 이후 중국의 '군사 굴기'(軍事崛起)는 여러 측면에서 이전과는 다른 모습을 보인다. 첫째, 30년 가까이 견지해온 '전략적 겸허'(韜光養晦) 노선을 버리고 보다 공세적인 좌표(奮發有爲)를 지향하고 있다. 둘째, 의지의 측면에서도 2030년대에 '지역적 군사대국,' 그리고 2050년에는 '전 지구적 수준의 군사대국'을 지향하고 있다. 셋째, 주목할 것은 해군의 현대화와 미사일 능력 제고로 대표되는 중국의 군사력 증강이다. '분쟁 가능지역'(flash points)이 적지 않은 동아시아에서 미·중의 군사적 대립은 보다 첨예해질 것이며 특히, 대만, 센카쿠/댜오위 섬, 그리고 남중국해가 그 주 무대가 될 것이다. 한반도의 경우, 전반적인 가능성은 낮으나 일단 불이 붙으면 그 규모와 파괴력에서 앞의 셋보다도 클 수밖에 없다. 미국이 추진하는 중거리 육상발사 미사일의 역내 배치가 '뜨거운 감자'이며, 향후 구체화될 '인도-태평양 전략' 역시 한국에게는 적잖은 딜레마를 가져올 것으로 평가된다.

미·중 간 규범/가치의 경쟁도 패권 경쟁의 한 축이 되고 있다. 양국 간 지속된 대립은 21세기에도 보호책임(R2P), 개발 협력, 인권, 민주주의, 발전모델, 기후변화, 거시경제정책 등에 있어 대립을 지속할 것으로 보인다. 미·중 관계에서 인권문제는 이미 일단락이 났다는 일반적인 시각과는 달리, 종교의 자유, 반체제인사 및 인권 변호사 문제, 사이버 공간에서의 자유 등 다양한 인권문제가 불거져왔다. 특히, 2017

년 이후 중국은 핵심이익의 적용 범위를 넓히고 있으며, 인권문제 또한 위구르자치구의 수용소 문제, 홍콩 사태 등 중국의 핵심이익과 연계되고 있다. 이에 상대적으로 약한 한국은 보편적 원칙에 대한 일관성을 추구해야 하며, 인권, 자유항행, 자유무역 등 국제사회가 강력한 합의를 갖고 있는 보편적 원칙의 힘과 다자주의적 접근에 의지하는 것이 바람직하다. 결국, 원칙과 용기에 기반한 외교가 중견국 한국에게는 큰 도움이 될 것이다.

SEOUL FORUM

2020 정책토론 I

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

II

미·중 패권 경쟁의 배경

지금보다는 냉전 시기가 더 안정적이지 않았던가 할 정도로 복잡다단한 '전통적 갈등 요인들'이 재등장해 국제정세를 흔들고 있다. 또 '주권의 종언,' '국경의 소멸' 등을 제시하며 국제화/세계화의 확산을 자신하던 때가 엊그제 같은데 이제는 자국 우선, '주권의 회귀,' 그리고 보호주의가 만연하고 있다. 게다가 막강한 중국의 등장은 국제질서의 불확실성을 그 어느 때보다 높이고 있으며, 심지어 기존의 자유주의체제 수호자인 미국도 국익을 앞세워 자유주의 규범과 제도를 훼손하는 상황까지 일어나고 있다. 이는 역설적으로 21세기 국제관계의 최대 화두가 미·중 관계임을 반증해주는 것이기도 하다.

미·중 관계는 경쟁과 협력이 함께 내재되어 있다. 냉전기 미·소 관계와는 달리 자유주의 경제/통상체제로부터 혜택을 가장 많이 받은 두 나라이기에 협력의 비중을 과소평가할 수는 없다. 그럼에도 미·중 협력의 수준은 두 가지 요인에 의해 제약을 받고 있다. 하나는 지정학적 요인으로, 긴 역사를 통해 중국이 자신의 '전통적 세력권'으로 여겨온 동아시아에서만큼은 미·중 관계가 '제로섬'의 성격을 띨 가능성이 크다. 또 다른 하나는 이슈 영역에 대한 것으로, 미·중 협력은 대체로 비(非) 안보 분야에서, 그리고 안보 영역에서도 특히 비(非) 전통안보에서 그 수준이 상대적으로 높은 것으로 드러난다. 이들 두 요인의 교집합인 북핵 문제를 보면 이를 어렵지 않게 확인할 수 있다.

급속히 진행되는 강대국화와 더불어 2013년 이후 중국이 추진해온 '공세적 외교'는 동아시아에서 미·중 경쟁이 보다 명시적으로 드러나고 또 미국의 대 중국 견제가 점차 구조화되는 것에 일조하고 있다. 관련해서 다음의 네 가지를 제시할 수 있다. 첫째는 핵심담론의 변화인데, 미국이 중국을 '수정주의 세력'이자 '포식 경제'(predatory economics), 그리고 '전략적 경쟁자'로 적시하며 적극적인 견제와 균형에 나섰다는 점이다.

둘째는 양국 간 상호 인식의 악화이다. 관련해 세 가지를 지적할 수 있겠는데, 하나는 근래 미국인들의 대 중국 인식이 급속히 악화되고 있는 것이며, 다른 하나는 미국인들의 중국에 대한 부정적 인식이 중국인들의 미국에 대한 부정적 인식보다 더 높게 나타남을 가리킨다. 마지막 하나는 미국인들의 중국에 대한 인식이 미국 정부의 정책노선과 점점 더 긴밀히 맞물려간다는 점이다.

셋째, 중국에 대한 담론과 인식의 변화를 기반으로 트럼프 행정부는 '전 정부적 접근'(a whole-of-government approach)에 더해 '전 사회적 접근'(a whole-of-society approach)이라는 미증유의 대응을 펼치고 있다. 2017년 12월 '국가안보전략'(National Security Strategy) 보고서에서 시작해 최근 펜스

부통령의 윌슨센터 연설에 이르기까지—일각에서는 '과다 반응'이라고 평가할 정도로—치밀하고도 과감한 대 중국 견제가 전 방위적으로 이뤄지고 있다.

넷째, 한때 정책서클을 뜨겁게 달궜던 '신형대국관계' 개념은 이미 기억에서 사라졌고 갈수록 미, 중간 '기 싸움'이 빈번해지면서 '구형대국관계'를 부각시키고 있다. 수차례 양국 전함들 사이에서 매우 위험한 상황이 발생했고, 양국의 전투기까지 위협 비행을 감행하고 있기 때문이다. 이를 두고 미국은 '중국이 미국의 영향력 쇠퇴를 활용한다'고 인식하며, 중국은 '미국이 중국의 인내를 시험한다'고 해석할 가능성이 크다는 점에서 '자기실현적 예언의 충족'(self-fulfilling prophesy)을 통해 상호 적대감이 증대되고 있는 것이다.

갈수록 심화되는 미·중 간 전략적 경쟁의 구조화는 역내 국가들에 대한 일종의 '줄 세우기'를 만들어내고 있다. 즉, 미국과 중국이—직접 전쟁이나 대리전이 어려운 상황에서—자기편임을 확인하려 역내 국가들에게 '당신 우리 편이야 아니야'를 끊임없이 묻는 '대리 경쟁'(proxy competition)이 구현되고 있기 때문이다.

지난 7년만 해도 한국은 매년 한 번 이상 이 같은 대리 경쟁의 모서리로 내몰렸다. 이에는 '아시아인프라투자은행'(AIIB) 가입 여부나 화웨이 시스템 구매 여부와 같은 경제·통상 이슈로부터 '아시아 안보는 아시아인의 손으로'(Asian security by Asian people)를 제창했던 '아시아 교류 및 신뢰구축 회의'(CICA)와 베이징에서 개최된 전승절의 참석 여부, 남중국해 문제에 대한 우리의 입장, '사드'(THAAD)의 배치 여부, '인도-태평양 전략'과 미국의 중거리 미사일(INF) 배치에 대한 입장 등 다양한 안보 이슈가 포함된다. 향후 미, 중 양국의 국력 차가 줄어들수록 이 같은 딜레마의 빈도 역시 높아질 수밖에 없기에 이는 한국의 외교·안보에 가장 핵심적인 이슈라고 할 것이다.

SEOUL FORUM

2020 정책토론 I

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

III

미·중 통상 분쟁

트럼프 대통령의 선출과 동시에 급격하게 악화된 미국과 중국 간의 통상 분쟁은 사실상 2001년 12월 중국의 WTO 가입과 함께 시작된 두 경제체제간의 충돌에 기인한다. 장쩌민 주석과 주룽지 총리의 과감한 개혁정책에 의해 성사된 중국의 WTO 가입은 당시로서는 수용하기 어려운 수준의 경제적, 정치적 부담을 중국 경제에 부과했다. 중국의 WTO 가입을 최종적으로 승인하고 지원한 미국의 클린턴 대통령은 중국 경제가 자연스럽게 시장경제체제를 수용함으로써 공산주의에 기초한 계획경제체제의 체제전환과 개혁이 진전되고 이에 따라 정치적으로도 민주주의가 자리 잡게 될 것이라고 자신했다.

2003년 후진타오 주석과 원자바오 총리로 중국의 리더쉽이 바뀌고, 10차 전국인민대표대회를 통해 경제 운영에 관한 국가 권한이 대폭 강화되면서 미국은 심각한 우려를 제기하기 시작했다. 예를 들어, 중국이 2001년 12월 WTO에 가입한 후 매년 1년이 되는 시점에 미국의 USTR이 의회에 제출하는 중국의 WTO의무 이행보고서에 이러한 우려가 여실히 제시되어 있다. 보고서 제출 첫 해인 2002년에는 중국의 의무 이행 노력에 대해 상당히 긍정적인 평가를 내린 반면, 2003년 보고서부터는 그러한 평가가 180도 바뀌어 매우 부정적인 의견이 제시되었다. 즉, 중국 정부가 경제제도를 개혁하기로 한 약속을 준수하지 않고 있으며, 미국처럼 이러한 문제에 대해 이의를 제기하는 국가들에 대해서는 수입을 증가하는 방식으로 입막음을 시도한다고 비난했다. WTO체제의 가장 큰 발전으로 간주되던 중국의 가입은 현재 WTO 체제 자체의 위기를 촉발한 최대의 위험요인이 된 것이다.

미·중 통상분쟁의 현황

2018년 미·중간 관세전쟁을 촉발한 301조 조치는 일반적으로 인식하듯이 중국이 특허나 저작권 등 지재권을 제대로 보호하지 않은데 대한 것이 아니다. 이 조치의 핵심은 중국의 불법 기술이전 문제인데, 미국과 유럽은 이 사안을 WTO에 제소했다. 이후 미국이 일방적인 관세보복 조치를 부과하자 중국은 그러한 조치에 대해 WTO에 제소했는데 중국의 맞대응 조치와 관련해 트럼프 행정부가 관세조치를 지속적으로 확대, 강화함에 따라 3차에 걸쳐 동일한 사안에 대해 소송이 제기되었다.

현재 미국이 중국에 대해 경제적인 위협감을 느끼는 문제는 단지 피터 나바로와 같은 극단적 시각을 가진 일부 선동가들만의 의견이 아니다. 미국 주류 경제학계를 대표하는 저명한 학자들 역시 엄밀한 경제 분석을 통해 중국과의 교역이 미국 사회와 경제에 초래하는 전례 없는 수준의 부작용을 경고하고

있기 때문이다. 예컨대 오토(D. Autor)와 도른(D. Dorn)과 같은 학자들은 *American Economic Review*(2013)에 실은 논문을 통해, 1990년부터 2007년간 중국산 수입품으로 인해 미국 내 제조업 일자리가 21% 감소했으며, 이러한 고용시장에서의 충격은 미국 경제가 감당하지 못하는 수준이라는 주장이다. 2000년대 중반부터 이미 미국의 산업계는 중국에 진출한 자국 기업들이 심각한 수준으로 기술을 탈취당한다고 불만을 제기했다. 이러한 주장들은 결국 트럼프 대통령이 취임한 후 기술이전 문제를 들어 301조 조치를 부과하는 토대가 된 것이다.

현재 산업계와 많은 전문가들은 미·중간에 공고히 구축되어 온 소위 '글로벌 공급망'이 조만간 크게 훼손될 것이며, 향후 미·중간의 통상 합의가 성사되더라도 기존의 'Chinamerica'라고 불리던 글로벌 공급망이 회복되기는 어려울 것으로 판단한다. 이러한 양국 간 마찰의 핵심에는 국가자본주의라 일컬어지는 중국의 특수한 경제체제, 즉 국영기업을 앞세운 중국의 계획경제체제가 있다.

국영기업 관련 중국 정부의 핵심 기관은 2003년 3월 10차 전국인민대표대회에서 승인한 '국무원 국유자산 감독관리위원회'(State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, SASAC)이다. 설립 당시 SASAC은 전 산업 부문에 걸쳐 약 200개의 국영기업을 관리했는데, 이후 합병으로 그 숫자가 줄어 관리대상 기업의 총 수는 2019년 11월 기준 97개이다. 구 소련연방의 붕괴와 더불어 진행된 국유자산 민영화 과정에서 막대한 사적 이익을 챙기며 부패의 온상으로 지목된 '러시아 족벌'(oligarchy)의 사례를 방지하고자 엄격한 국유자산 관리체계를 도입한 것이지만, 다른 한편으로는 최고경영진의 선임 및 경영방침 하달 등을 통해 대부분의 국영기업들을 정부의 정책 목적 달성을 위해 용이하게 활용하는 채널로도 사용되고 있다. 현재 중국은 국영은행들에 대해서도 유사한 중앙정부의 관리체계를 운영하고 있다.

추가적으로 2003년 기존의 국가계획위원회를 '국가발전 및 개혁위원회'(National Development and Reform Commission, NDRC)로 확대해 5개년 계획의 수립을 일임했다. 이러한 일련의 중국 정부 조치는 WTO 가입 이후 오히려 정부의 경제 통제를 한층 강화하면서 정부와 국영기업, 국영은행을 통한 산업육성 차원의 대규모 정부 보조금 문제를 악화시켰다. NDRC와 SASAC체제 하에서 기술이전으로 산업육성 전략을 추진한 대표적인 사례가 고속철도 산업이다. 중국내 교통 인프라를 구축하기 위해 야심차게 출범한 고속철도망 사업은 처음에는 중국의 국내 기술로 추진되었다. 그러나 기술 부족으로 실패한 후 해외 주요 고속철 사업자들을 국내에 유치하는데, 프랑스의 Alstrom, 독일의 Siemens, 캐나다의

Bombardier와 함께 일본의 Kawasaki가 포함되었다. 특히, 카와사키의 경우 최초 계약에서 9세트의 고속철도 판매를 $15억 불이라는 거액에 체결하였다. 이의 조건으로 중국 정부는 여타 부문에서 흔히 하던 방식대로 국내 생산 및 기술이전을 요구했고, Kawasaki사는 흔쾌히 그 조건을 수용했다. 칭다오에 소재한 중국남방철도회사 공장을 통해 국내 생산요건을 충족하고 중국 엔지니어들을 일본으로 초청해 연수하는 등 계약상의 요건을 수행한 수년 후 중국 철도회사는 고속철도 생산 대부분의 기술을 국산화했으며, 2010년에는 칭다오 공장에서 연간 200세트 이상의 고속철도를 생산하기에 이르렀다. 2015년 중국의 남방 및 북방철도회사가 합병되면서 동 산업의 해외 5대 경쟁사들을 합친 것보다 규모가 큰 전 세계 최대 고속철도회사가 탄생했다. 이러한 기술력을 토대로 현재 중국은 자국 고속철도망을 대륙을 가로질러 유럽 철도망과 연결하는 사업을 추진하고 있다. 이미 2016년 4월 우한과 리옹이 연결되었으며, 2017년 1월에 이우-런던, 9월에는 인촨-테헤란이 연결되었다.

미국은 이러한 중국의 산업전략에 대해 강력한 이의를 제기하고 있다. 고율의 관세부과로 중국 제품의 미국 시장 진입을 막는 것뿐만 아니라 관세를 회피하기 위해 급증하는 중국으로부터의 투자 역시 엄격히 제한하고 있다. 실제로 오바마 대통령 임기 후반부터 급증한 중국의 대미 투자를 트럼프 대통령 취임 이후에는 미국 내 해외투자심의위원회(CFIUS)의 심사 기준을 강화하는 방식으로 사실상 대부분 금지하고 있다. 또한, 국가안보 문제를 근거로 미국 내 6개 핵심 산업을 지정해 수입제한조치를 강행하고 있는데, 대상 산업이 사실상 '중국제조 2025'에서 10대 전략산업으로 지정한 산업들을 포함하고 있다. 이를 감안할 때 이미 232조의 조사가 이루어진 철강, 알루미늄, 자동차의 3개 산업을 제외한 항공, 조선, 반도체 산업은 향후 미국 정부의 조치에 대해 상세한 대비를 할 필요가 있다.

미·중 통상마찰의 향후 전망

미·중은 현재 미국의 대선을 앞둔 시점에서 일종의 정치적 타협을 이루고 있다. 1단계 협상 타결이 선언되었는데 이러한 합의가 미·중간 무역마찰의 전면적 타결의 발판이 될 지 여부는 1단계 협상안의 구체적인 내용이 공개되지 않은 현 시점에서 예단하기 어렵다. 그러나 앞서 설명한 미·중 통상마찰의 근간을 감안하면 양국이 합의함으로써 무역상황의 악화를 방지하고 일정 기간 국제통상환경이 나빠지는 것을 지연하는 것은 가능할 것으로 보인다. 다만 근본적인 문제의 해결을 통해 세계 무역환경이 정상화되기를

기대하는 것은 어려울 것으로 판단된다.

우선 2019년 5월에 상무부는 환율조작국에 대해 상계관세를 부과하는 안을 내부 규정으로 공포했다. 8월에는 중국을 공식적으로 환율조작국이라고 지정했는데, 이를 토대로 중국산 수입제품에 대해 상계관세 부과를 강행할지의 여부는 좀 더 두고 보아야 할 사안이다. 그러나 2008년 IMF까지 동원해 중국을 환율조작국으로 지정하려던 과거를 고려할 때 조만간 환율조작국에 대한 상계관세 부과가 강행될 위험성은 상당히 커 보인다. 또한 위구르 사태와 홍콩 사태로 촉발된 인권탄압 논란으로 미국 의회가 최근 통과시킨 인권 보호 법안들은 2019년 초에 나온 USTR이 노동기준으로 또 다른 301조 조사를 준비한다는 보도를 감안할 때 잠재적인 양국 간 전면전의 또 다른 불씨가 될 수 있다.

이와 같이 양국 사이에는 잠재적으로 경제·통상뿐만 아니라 정치적 분란을 초래할 수 있는 커다란 쟁점들이 산재해 있다. 이에 더해 남중국해, 대만 문제, 북한 비핵화 문제 등 다각적인 군사, 안보상 쟁점까지 감안할 때 1차 협의로 봉합된 현 단계의 통상분쟁이 단기간에 해결되거나 제어되기는 어려울 것으로 판단된다. 특히 2020년 미국의 대선 국면이 본격화되는 경우, 트럼프 대통령은 정치적 지지를 강화하기 위한 정략적 이유로 중국에 대해 공세적인 무역보복조치를 강행할 우려가 큰 상황이다. 그리고 이러한 시나리오는 1980년대 일본에 대해 미국 정부가 무역공세를 강화하던 당시 이미 현실화되었던 것이다.

한국에 대한 영향과 시사점

트럼프 행정부는 당분간 중국에 대한 경제적 압력 행사를 지속할 것으로 보인다. 탄핵 논란과 경기 침체 우려에도 불구하고 트럼프 대통령은 당선 시점부터 지금까지 대폭 개선된 주가 지수와 경제지표를 경제적 성과로 내세우고 있어 연임 가능성이 여전히 높다. 트럼프 대통령이 실각하는 경우에도 대중국 통상정책에 관한 한 민주당의 입장이 사실 더 강경한 상황이라 당분간 미·중간 통상마찰로 인한 국제통상환경의 불안은 지속될 전망이다.

한국의 산업계는 사드 사태 이후 정치적 위험뿐만 아니라 경제적 비용을 줄이기 위해 탈 중국 작업을 가속화하고 있다. 그러나 최근 주목할 부분은 국내 주가 추이에서 나타나는 중국 주식시장과의 동기화 현상이다. 중국 주식시장이 급격한 폭등과 폭락을 보인 2006년 후반과 2015년 중반 시기에도 별 다른 징

후를 보이지 않던 국내 주가가 2017년부터 중국 주식시장과 동일한 패턴으로 하락세를 보이고 있기 때문이다. 이러한 금융시장에서의 중국과의 연계성은 향후 중국 경제가 미국과의 경제전쟁에서 큰 충격을 받게 되는 경우 국내 경제에 대한 피해 우려를 키울 수밖에 없다.

이처럼 미·중간의 마찰로 통상환경의 위험성이 큰 시점에서는 한·일간 산업협력 관계를 강화하고 한·중간 산업유대 관계를 제고함으로써 글로벌 금융위기 당시의 상황과 같이 안정적인 수출을 동력으로 경제 활력과 성장세를 유지해야 한다. 그러나 현 시점의 통상관계는 2000년대 후반 동아시아 지역 공급망 체계를 활성화하던 전략을 기대할 수 있는 수준의 신뢰나 협력이 확보되지 못하고 있어 문제다.

더욱이 일본은 현재 미국이 주도하는 경제블록에 급격히 편입되고 있다. TPP를 탈퇴한 트럼프 대통령은 현재 WTO를 기반으로 하는 다자간 무역체제를 미국 이익 중심으로 전면적으로 재편하는 시도를 하고 있다. 이를 위해 우선적으로 북미 경제단위를 USMCA로 결속한 후, 일본과 무역협정을 타결하는 동시에 EU를 상대로 무역협상을 추진하고 있다. 이미 일본은 북미 경제권들과는 FTA망을 구축했으며, EU와도 FTA를 타결했다. 즉, 세 개의 거대 경제단위 간의 경제블록 구축작업이 막바지에 이르렀으며 이를 통해 대중국 경제압박을 더욱 본격화할 것으로 전망된다.

한국이 이러한 경제블록에 어떻게 접점을 찾을 수 있을지, 그리고 여전히 우리 경제의 최대 파트너인 중국과는 어떠한 방식으로 산업관계를 이어가야 하는지가 정부와 산업계의 중요한 과제인 것이다.

SEOUL FORUM

2020 정책토론 I

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

IV

미·중 군사·안보 대립

5막 3장으로 이뤄진 '미·중 패권 경쟁'이라는 제목의 연극에서 현재 가장 큰 관심을 끌고 있는 무역 분쟁은 대략 1막 4장쯤에 있다고 할 수 있다. 미·중 관계가 본격적으로 변한 것이 2017년 즈음이라고 할 때, 이제 막 전략적 경쟁이 시발점을 출발했다고 볼 수 있기 때문이다. 경제·통상 영역에서도 양국 간 갈등을 보다 첨예하게 드러내는 환율 전쟁, 수입 규제, 금수 조치, 자산 동결 등의 국면으로 아직 불이 옮겨붙지는 않았다. 최근 무역 분쟁의 '타결'(봉합?)에도 불구하고 향후 미·중 관계의 본질이 '협력을 토대로 한 부분적 갈등'으로부터 '갈등 속의 선택적 협력'으로 점차 바뀌는 것은 돌이키기 힘든 추세라고 하겠다.

현재 드러난 갈등의 모습은 무역과 통상 영역에 그치고 있지만, 미·중 패권 경쟁의 기저에는 이론의 여지없이 '날 것 그대로의 힘'(raw power)인 군사력의 향배가 자리 잡고 있다. 현재의 국면에서도—화웨이(Huawei)로 대표되는 정보통신과 인공지능 및 드론 기술이 문제가 되듯이—군사안보적 경쟁의 흐름이 그 중심에 있음을 부정하기 어렵다. 실질적인 군사대립(즉, 5막 중 3막과 4막)에 이르기 전이라도 향후 매우 다양한 이슈의 '안보화'(securitization)가 불가피할 전망임을 말해주고 있다.

중국의 군사력 증강 추세

중국의 '군사 굴기'(軍事崛起)는 주지하듯이 어제 오늘의 일이 아니며, 1949년 건국 이래 중국의 능력, 의지, 전략은 공히 지속적으로 변해왔다. 특히, 시진핑 집권 이후 중국은 여러 측면에서 이전의 중국과는 확연히 다른 모습을 보이고 있다. 첫째, 거시적 전략의 측면에서 30년 가까이 견지해오던 '전략적 겸허'(韜光養晦) 노선을 버리고 보다 능동적이고 공세적인 좌표(有所作爲/奮發有爲)를 지향하고 있다. 예컨대 중국이 오래 강조해온 대외관계의 3대 원칙 중 '우두머리 맡지 않기'(不當頭)는 2014년 이후 더 이상 언급이 되지 않고 있다.[1)]

둘째, 의지의 측면에서도 2030년대에 '지역적 군사대국' 그리고 2050년에는 '전 지구적 수준의 군사대국'을 지향하고 있으며, 대부분의 전문가들이 전자에 대해서는 크게 의문을 제기하고 있지 않다. 뿐만 아니라 증대되는 군사력을 바탕으로 '핵심이익'(주권, 안전, 발전이익)을 보다 적극적으로 수호하려 할 뿐 아니라 증대된 힘을 굳이 감추려하지도 않는다. 더 나아가 오랜 동안 견지해온 '방어적 방어'(防御性防御)를 조금씩 넘어서는 '적극적 방어'(積極防禦)를 시행하는 모습도 보인다.

1) 나머지 두 가지—'패권 추구 않기'(不稱霸)와 '확장하지 않기'(不搞擴張)—는 여전히 언급되고 있다.

셋째, 무엇보다도 주목할 것은 중국의 군사력 증강의 추세이며, 관련해 다음 몇 가지를 적시할 수 있다.

1 시진핑 집권 이후 추진된 반부패 운동을 계기로 장쩌민·후진타오 시기 깊이 자리 잡은 군 내부 파벌을 제거하고(2013년 이후 최소 100명 이상의 장성 숙청), 이들을 대부분 자신의 측근으로 대체함으로써 대내적으로 시주석과 당에 충성하는 군대의 재건을 추구하고 있다. 또 대외적으로는 '국지적인 정보화 전쟁'(informatized local war)과 해양에서의 전쟁을 이길 수 있는 군 역량의 건설을 위한 다양한 전술적, 기술적 문제의 해결에 매진하고 있다.

2 구체적인 조치로 2015-16년에는 소위 '목 위의 개혁'(脖子以上)을 통해 군 수뇌부 행정 계통에 대한 변화가 도모되었고, 2017-2018년 기간에는 '목 아래 개혁'(脖子以下)을 통해 강군 건설을 위한 군종 및 군구에 대한 변화가 이뤄졌다. 그 결과, 건국 이후 막강한 힘을 누렸던 4총부가 전격 해체되고 15개 부문으로 재구성되었다. 또 마오쩌둥을 포함 그 누구도 바꾸지 못했던—공산혁명의 지역적 유산이 담긴—7개 군구(軍區)가 5개 전구(戰區: joint-service theater command)로 재편되었다.[2] 그 과정에서 육군의 18개 집단군 중 5개가 해체되었고, 우주군과 사이버군으로 구성된 '전략지원군'(SSF)이 창설되었다. 뿐만 아니라 그동안 분절되어 있던 군 지원 체계가 통합되면서 '연합병참부대'(聯合後勤保障部隊)가 2016년에 설립되었다.[3]

3 군종별 변화로 가장 두드러진 것은 1990년대 이후 추진되어 온 해군의 현대화 작업이다. 1995-6년 대만해협 위기 직후 가속화된 현대화는 특히 시진핑 시기에 들어 군의 핵심을 육군이 아닌 해군으로 전환하면서 큰 힘을 받고 있다. 역사상 대부분의 세계 강국들이 해군을 집중 육성한 것을 귀감으로 중국 역시 '연안해군'(brown-water navy)에서 벗어나 '대양해군'(blue-water navy)을 지향하고 있다. 향후 육군의 비중을 현재의 70%에서 50%까지 낮출 가능성도 제기되고 있다.

이러한 노력의 결과로 중국이 보유한 해군함의 비약적인 증가가 이뤄졌다. 2015-17년 기간에만 40만 톤 이상을 새로이 진수해 2018년 현재 도합 400척 이상의 군함을 보유한 것으로 추정되며, 2030년까지는 총 530척을 보유할 것으로 예상된다. 전문가들에 따르면, 2020년에는 톤수(tonnage) 기준으로 중국이 러시아 해군을 추월할 것으로 보이며, 미 해군과는 2030년경에 톤수 기준으로 대략의

2) 군구는 육군 위주의 편성인 반면 전구는 연합전력 중심으로 복수 지역에서의 동시 작전을 목적으로 함.

3) 중국의 지리적 중심인 우한(武漢)에 전국 병참사령부가 설치되고, 그 하부 구조로 우시(無錫), 구이린(貴林), 정저우(鄭州), 시닝(西寧), 선양(瀋陽)에 5개 전구별 사령부가 만들어졌다.

양적인 대등성(parity)을 이룰 것으로 전망된다.[4] 특히, 황해와 동중국해의 해양지질적 특성 상, 중국 해군이 가진 잠수함 척수의 증가 및 그 기술적 수준의 향상에 주목할 필요가 있다.

4 해군력 다음으로 주목해야 할 것이 중국의 미사일 능력 제고이다. 오래전부터 미사일 전력을 "전략적 억지의 핵심이자 국가안보의 초석"[5]으로 부르며 중시해왔으며, 중국의 비교 우위는 미국과 러시아가 '중거리 핵전력 협정'(INF)에 발이 묶인 사이 적극 개발해온 중단거리(500~5,500km) 육지 발사 탄도 및 순항미사일(陸基導彈)에 있다. 특히, 동펑 21-D와 같은 지대함 탄도 미사일(carrier killer)은 서태평양에서 전진방어(forward defense)를 채택하고 있는 미국의 해군 전력, 특히 항모전단에 매우 위협적일 수밖에 없다.[6] 미 해군 함정의 대만해협에 대한 항행 빈도가 최근 들어 눈에 띄게 준 것 역시 이와 무관하다고 하기 어렵다.[7]

2019년 10월 1일 열병식에서 공개된 무기체계 중 극초음속 활강체를 장착 가능한 동펑 17과 초음속 순항미사일인 창젠 100(CJ-100) 역시 주목할 필요가 있다. 추가적으로 극초음속 무기(hypersonic weapons)를 주목해야 하는데, 이는 탄도미사일의 빠른 속도와 순항미사일의 저고도 회피기동성을 함께 가진 무기로서 대함 및 대지 공격이 가능하다. 중국의 경우, 이미 2018년 2월에 마하-6, 시속 7,344km에 태양열 충전이 가능한 극초음속 무인무기를 발사 성공한 바 있다. 더 나아가 중국의 무인기/함(GJ-11과 QL-1) 전력도 일취월장하고 있는데, 2018년 5월 회전익 무인비행체 1,374대가 동시 대형비행에 성공했고, 또 같은 달 56대의 소형무인함이 남중국해에서 대형운항에 성공한 바 있다.

5 중국의 핵전력은 다른 영역에 비해 변화가 상대적으로 크지 않았다. 핵탄두(280개 남짓)의 총수도 기간에 비해 그다지 늘지 않았고, 공격적인 투자의 모습도 보이지 않기 때문이다. 그럼에도 중국은 핵전력의 3요소(triad)를 온전히 다 갖추기 위해 공중 발사 탄도미사일의 개발에 박차를 가함과 동시에 육지 발사 탄도미사일의 저장고(silo)에 대한 방어 증강에 전력을 기울이고 있다. 더 나아가 현재 4척의 진(晉)-class 핵추진잠수함(SSBN: 최대 사정거리 7,200km의 12개 탄도미사일 장착 가능)을 운용하는 바, 이를 6척까지 늘려 24시간 (around-the-clock) 작전 운용이 가능하도록 매진하고 있다.

6 이상에서 제시한 것 이외에도 중국은 우주, 사이버, 북극 등 새로운 '공역'(commons)에서 적극적인

4) 미 해군은 현재 보유하고 있는 288척에서 2034년까지 총 355척으로 해군함의 수를 늘릴 계획을 갖고 있다.

5) 이전의 제2포병을 로켓군(火箭軍)으로 개편해 정식 군종화함.

6) 예컨대 탄도 미사일 하나의 가격은 1,000만 달러지만, 항모는 130억 달러에 달한다. 이는 곧 1:1,000 이상의 가성비 매우 높은 전략이며, 향후 스텔스 드론(stealth drones)이 활용되면 그 위협은 더 높아질 것으로 보인다.

7) 2011-2015년 기간 동안 46회였던 항행 빈도가 2016-2019년 기간에는 24회로 줄어들었다.

전력 제고와 영향력 확대에 나서고 있다. 2003년 유인우주선 발사 성공에서 시작해 2007년에는 우주선의 달 궤도 진입에 성공했고, 2019년에는 인류 최초로 달의 이면에 착륙했으며, 2020년에는 우주정거장(天宮) 설치를 앞두고 있다. 이러한 과정을 통해 상대국의 핵전력을 무력화시킬 수 있는 항우주 무기 능력을 갖춰가고 있다. 미국이 세계 각국에 화웨이 설비의 사용을 만류할 정도로 중국의 사이버 및 AI 능력이 일취월장하고 있으며, 특히 '양자 연산/통신'(quantum computing & encryption)에서도 미국에 버금가는 능력을 갖춰가는 것으로 평가된다. 더 나아가 2012년부터 중국은 자신을 '준 북극 국가'(near-Arctic state)로 정의하고 북극위원회(Arctic Council) 가입을 준비해왔다. 미국은 이를 인정 않고 있지만 중국은 이미 '극지방 항행규정'(Polar Code)과 '북극 중심해 금어협정'(Central Arctic Fishing Moratorium)에 서명했다. 또 쇄빙선(雪龍-2) 배치를 통해 2018년 말까지 총 9차에 걸쳐 북극 항로를 경유했으며, 점진적으로 소위 'Arctic stakeholder'로 발돋움하고 있다.

미·중 군사 대립의 전망

미국과 중국의 군사·안보 대립은 향후 보다 첨예해질 것으로 보인다. 어떤 상황에서도 중국이 쉬이 양보하지 않을 동아시아에서는 더더욱 그럴 것이다. 이미 '분쟁 가능지역'(flash points)이 적지 않은 동아시아에서 다음의 네 가지 개연성을 상정할 수 있다. 첫째, 2017년 이후 그 존재감이 재부각되는 대만에 대한 중국의 압박과 미국의 대응이 국지적 분쟁으로 비화할 가능성이 그것이다.[8] 둘째, 관계 개선 노력에도 불구하고 중·일 간에 민감한 현안으로 남아있는 센카쿠/댜오위 섬을 둘러싼 새로운 긴장의 조성이나 우발적 사건이—미·일 안보조약이 이 지역의 안보에도 적용됨을 누차 밝힌 상황에서—미·중 간 군사적 분쟁으로 비화할 개연성을 가리킨다. 셋째, 양국 간 '기 싸움'이 이미 만연한 남중국해에서 동아시아가 여전히 자신의 '세력권'임을 보여주려는 중국과 동아시아 국가들에게 미국의 건재함을 재확인(reassurance) 시켜야 하는 미국, 그 어느 쪽도 쉽게 물러서지 않으려다 분쟁이 생길 수도 있다. 마지막으로, 북한/북핵 문제의 해결이 쉽지 않은 상황에서 한반도가 미·중간 군사대립 및 분쟁의 무대가 될 개연성을 배제할 수 없다. 전반적 가능성은 앞의 셋보다 낮으나 일단 불이 붙으면 그 규모와 파괴력은 앞의 셋을 다 합친 것보다 클 수밖에 없다.

8) 홍콩 사태라는 배경과 함께 2020년 대만 총통선거에서 민진당 차이잉원 총통의 재선이 이뤄질 경우, 그 개연성은 보다 커질 것이다.

일부 전문가 사이에서는 '중국이 1979년 이후 전쟁 경험이 없다'는 평가를 제시하지만, 따져보면 사실 미국 역시 1945년 이후 태평양에서의 대대적인 해양 전쟁의 경험은 없다. 실제 분쟁이 생길 경우, 미국이 압도적인 해공 우세를 가졌던 월남, 중동이나 아프가니스탄과는 사뭇 다른 양상의 전쟁일 수도 있다. 항모 전단 위주의 미국에 대한 중국의 '반 접근 지역거부'(A2AD) 전략은 곧 동아시아 해역에 '금지구역'(no-go zones)을 만듦을 의미한다. 물론 아직 실전에서 사용된 바가 없기에 그 신뢰성은 미지수이며, 특히 전자전 및 사이버전 환경에서의 생존 가능성이 주목 대상이다. 중요한 것은, '반 접근 지역거부' 전략을 통해 미 항모가 상실될 때 그것이 초래할 심리적 충격과 국내정치적 후폭풍에 관한 것이다.[9] 미 군사력의 상징인 항모의 격침이 가져올 충격과 함께 "왜 여기서 방어하지 거기서 죽게 두나"라는 여론의 비등은 결코 미국에게 유리하게 작동하지 않을 것이다.

또 일부 전문가는 중국이 동맹과 해외기지를 결여하고 있기 때문에 미국의 상대가 되기 어렵다는 평가를 제시한다. 그러나 향후 발생 가능성이 높은 동아시아 근해 전투의 경우, 중국은 미국과 일 대 일 함정 척수 비교(ship-to-ship match)를 할 필요가 없어 보인다. 소위 '홈팀 우위'(home-team advantage: 즉, 중국 연안에 배치된 장사포, 미사일, 그리고 전투기 등의 근거리 지원)가 작동해 함정 척수의 열위를 극복할 수 있기 때문이다. 환언하자면, 중국 영토 자체가 거대한 항공모함(海洋長城)으로 기능하는 것을 의미하며, 바로 그런 맥락에서 중국이 남중국해에서의 인공섬 및 시설 구축에 적극 나서왔던 것이다. 중장기적 관점에서 보면 중국이 해외기지의 결여를 점진적으로 또는 대폭 보완할 가능성도 배제하기 어렵다. 2015년 반 테러법의 입법을 통해 유엔이 인정하는 상황 이외에 대한 해외파병의 국내법적 경로를 확보했고, 2017년 아프리카 지부티(Djibouti)에 첫 해외기지를 건설함으로써 새로운 분수령을 만들기도 했다. 현재 중국은 34개국에서 42개의 부두/항만 건설에 참여하고 있어 이들 중 기지 대여 및 신설이 이뤄질 수도 있다.[10]

정책 제언

이상에서 살펴본 것처럼 중국의 군사적 부상은 우선 구조적으로 미국의 전략적 운용의 공간을 줄여갈 수밖에 없고 또 인식의 측면에서도 상호 위협이라는 이미지의 증대를 가져올 개연성이 매우 크다. 앞으

9) 이미 금년 11월 한 중국 학자(진창룽 인민대 교수)가 이와 같은 시나리오를 제시한 바가 있다.

10) 역내에서는 파키스탄의 지와니(Jiwani), 스리랑카의 함반토바(Hambantoba), 그리고 캄보디아의 레암(Ream) 등이 후보지로 주로 거론된다.

로도 매우 오랜 동안 펼쳐질 이러한 과정이 한국에게 끼치게 될 부정적인 영향은 재론의 여지가 없다. 앞서 언급했던 '줄 세우기'의 내용에서도 무역·투자 등의 '연성 이슈'로부터 점차 군사·안보의 '경성 이슈'가 중심이 될 가능성이 높다. 당장 미국이 추진하고 있는 중거리 육상발사 미사일의 역내 배치가 '뜨거운 감자'가 될 것이며, 향후 보다 구체화될 '인도-태평양 전략'의 행동 지침 역시 한국에게는 적잖은 딜레마를 가져올 것으로 평가된다.[11)]

그렇다면 무엇을 어떻게 해야 하는가? 우선 거시 전략의 측면에서 소위 '균형 외교'가 갖는 모호성에 대한 재평가가 필요한 동시에, 의지와 전략의 결여라는 한국외교의 태생적 한계(예컨대 '조용한 외교'의 폐해)를 극복해야 한다. 이는 생동/진화하는 두 거대국가 사이에 변하지 않는 균형점이 과연 존재하는지, 또 존재한다면 그것을 어떻게 찾을 수 있는지에 대한 성찰을 의미한다. 동시에 우리 자신의 국방력 증강에 대한 치열한 반성과 의지를 재확인해야 한다. '최소한의 필수전력'과 함께 '현존 및 미래의 불특정 위협'까지 대응하는 능력—즉, '방위 충분성 전력'에 대한 진지한 고민이 이뤄져야 한다. 최소한 연안/근해에서의 '제한적 우세'를 확보하기 위한 노력을 경주해야 하며, 지해공(地海空) 주권과 국격의 수호를 위한 용기가 그 어느 때보다도 필요하다.

전쟁의 예방과 방지는 중요하다. 그러나 평화는 '현재완료형'이 될 수 없다. 전쟁 억제 실패 시 싸워 이길 수 있는 전력의 확보는 긴 시간과 재원이 필요한바 현재의 어려움이 대한민국 재도약의 초석이 되려면 무엇보다도 우리에게 닥친 위기에 대한 심도 있는 이해와 인식이 우선되어야 한다.

11) 예컨대 대만 해협에서의 미·중간 군사 분쟁이 한국에게는 어떤 의미로 다가올 것인지에 대한 전략적 고민과 대비가 필요하다는 것이다.

SEOUL FORUM

2020 정책토론 I

미·중 패권 경쟁의 이해

- 통상, 안보 및 규범을 중심으로 -

V

미·중 가치·규범의 경쟁

국제규범이란 국제정치에 있어 적절한 행동이 무엇인가에 대해 국가들이 가지고 있는 집단적 기대(collective expectation)를 지칭한다. 즉, 국제정치에서 특정 행위가 적절한지, 수용 가능한지, 혹은 정당/부당한지에 대한 암묵적 혹은 명시적인 가치체계라고 할 수 있다. 국제규범은 한 국가가 지닌 속성 혹은 권력이란 의미의 소프트파워(soft power)와 일정한 차이가 있다. 국제규범은 어느 한 국가의 속성이 아니라, 한 국가가 다른 국가와 상호작용하는 과정에서 생겨나 그 효과를 발휘하기도 하고 그렇지 못하기도 하기 때문이다.

중국이 근대 국제질서로 편입된 이후, 중국과 미국 간 국제규범과 가치의 교류, 경쟁 및 충돌은 항상 있어 왔다. 20세기 냉전기에 미, 중은 비동맹주의, 인도적 개입, 국제원조, 신국제경제질서, 핵-비확산문제, 인권, 주권, 민족주의, 개발, 군비축소에 관한 규범과 가치를 두고 줄곧 경쟁, 대립했다. 21세기에도 미, 중은 보호책임, 유엔개혁, 개발 협력, 재난대응, 기후변화, 테러리즘, 인권, 민주주의, 발전모델, 반부패, 거시경제정책에 관한 규범과 가치를 두고 대립할 것으로 전망된다.

2017년부터 현 상황에 대한 소개 및 평가

국제규범·가치의 영역은 매우 광범위하므로 본 소고는 미·중 간 인권 대립에 그 초점을 둔다. 인권은 20세기 미·중 간 첨예한 대립이 있던 문제로서, 천안문 사태가 대표적인 경우지만 그 이전부터도 갈등은 있었다. 미국은 티베트와 위구르 등 소수민족 정책, 종교의 자유, 학문과 양심의 자유 등과 관련해 중국의 인권 개선을 촉구해왔다. 또한, 중국도 미국의 시민권 운동, 인종 차별 및 경제적 불평등, 인도차이나의 인권침해 등을 비난했다. 최근 신장위구르 자치구에서의 억압적 정책을 둘러싼 논란과 홍콩 사태에서 보듯이 21세기에도 인권은 미·중 갈등이 지속되는 분야이다. 더 나아가 인권은 민주주의, 보호책임, 발전모델, 반부패 등 미, 중이 대립하고 있는 다른 국제규범과도 밀접히 연결돼있다. 따라서 인권을 둘러싼 미·중 관계를 살펴보면 다른 국제규범을 둘러싼 미·중 갈등 양상도 상당 부분 이해할 수 있다.

한 가지 짚고 넘어갈 것은 일반적으로 미·중 관계에서 인권 문제는 일단락이 났으며 더는 중요한 문제가 아니라고 보는 시각에 관한 것이다. 특히, 미국이 천안문사태와 최혜국 대우를 연계시키지 않기로 한 1995년 결정을 미·중 간 인권문제가 일단락된 시점이라고 보는 견해가 많다. 이들은 다음의 세 가지가 이러한 관점을 입증한다고 주장한다. 첫째, 2001년에 시작된 미·중 인권 대화(U.S.-China Human Rights

Dialogue)를 양국이 인권문제에 있어 적절한 선에서 타협을 이룬 증거라는 것이다. 둘째, 오바마 행정부 당시 클린턴 국무장관이 "경제, 환경, 안보 분야에서 중국과의 협조를 방해하지 않는(not interfere with) 선에서 인권 문제를 언급"하겠다고 한 발언이다. 셋째, 트럼프 행정부에서 있었던 두 차례 미·중 정상회담에서 인권 문제가 전혀 논의되지 않았고, 중국 방문에 맞춰 당시 켈리 비서실장이 중국 인권에 대한 질문에 대해 "우리는 중국을 판단(pass judgment)하지 않는다"고 한 발언이다.

구체적으로 보면 미, 중은 천안문사태 이후 사실 인권 문제에 있어 한 해도 조용히 넘어간 적이 없다. 부시, 오바마, 트럼프를 거치며 미·중 관계에서 다양한 인권문제가 불거졌다. 부시 행정부는 임기 내내 종교의 자유에 집중했고, 오바마 행정부 때는 류샤오보, 첸광첸 등 반체제인사와 인권변호사 문제, 실종된 홍콩 서점상, 외국계 비정부기구(NGO)에 대한 억압적 입법 문제, 달라이 라마 방문 등이 불거졌다. 트럼프 행정부에서도 사이버공간에서의 자유와 구금된 미국인 사업가 문제가 부각되었다. 특히, 2017년 4월 마라라고(Mar-a-Lago) 미·중 정상회의 일주일 전에 중국 인권변호사 셰양의 부인인 천구이추와 두 딸의 미국 망명 사건이 일어났는데, 그 과정에서 미, 중의 공권력이 방콕 공항에서 한 시간 가까이 대치를 하면서 물리적 충돌 직전까지 가는 상황도 있었다.

따라서 미·중 간 인권을 둘러싼 갈등이 일단락됐다고 보기는 어렵다. 어쩌면 이러한 시각은 1995년 결정 이후에 나타난 인권 분야에서의 첨예한 갈등을 간과한 근시안적이고 성급한 평가로 보인다. 이는 미국이 천안문 사태 직후 취한 조치가 강력했기에 그 이후의 다양한 조치가 상대적으로 유약해 보이는 착시 현상일 수도 있다. 2019년 12월 현재, 이 평가는 더 이상 유효하다고 보기 어렵다. 예컨대, 미국 전략국제문제연구소(CSIS)는 이번 12월 들어 2주 만에 "중국의 인권문제와 미국의 대응," "중국의 정치적, 종교적 인권문제" 등을 주제로 한 세미나가 두 차례 이상 개최됐다.

2017년부터 현재까지 미, 중 양국이 인권 문제에서 보인 추세는 크게 다음의 네 가지로 정리할 수 있다.

1. 전통적 인권 문제의 지속

이 시기 양국은 천안문 사태 이후에 보인 연례적이고 일반적인 인권 갈등의 양상을 그대로 드러낸다. 대표적 사례가 매년 초 미 국무부가 발표하는 연례 『인권보고서(Country Report on Human Rights Practices)』와 이에 대한 대응으로 중국이 부정기적으로 발간하는 『미국인권기록(Human Rights Record of the United States)』이다. 이 시기에도 양국은 서로의 인권 상황에 대해 비난을 주고받았고, 특

히 중국은 기존에 주목하던 미국의 경제·사회권 문제를 넘어, 9/11사태 이후 아랍 출신 시민에 대한 차별, 구금 및 인종 프로파일링(ethnic profiling) 등의 문제를 새롭게 제기했다. 특히 2018년 4월, 미국이 중국을 북한, 러시아, 이란 등과 함께 대표적 인권침해국으로 지정한 것에 대해 중국은 강력히 반발했다.

이 시기 양국 간 인권 갈등의 핵심 문제는 복역 중이던 류샤오보의 2017년 7월 사망과 장례 절차에 관한 논란, 그리고 아내 류샤의 출국에 관한 것이었다. 이 과정에서 미국과 유럽 국가들은 중국의 인권문제에 대해 갖고 있던 기존의 비판적 입장을 재확인했고, 중국은 사법 주권의 존중과 내정불간섭 등 전통적인 논리를 내세워 이를 반박했다. 이와 유사한 문제가 우간, 셰양, 천젠강 등 구속된 인권변호사의 사례이며, 2017년 12월 주중 독일과 미국대사관은 이례적으로 공동성명을 발표해 이들의 석방을 촉구했다.

2. 국제인권문제에 있어 중국의 적극적이고 공세적인 태도 변화

2016년 말까지도 중국은 국제인권문제에 있어 자국의 의지와 비전을 전파하고 관철하려는 적극적인 모습을 잘 보이지 않았다. 물론, 2006년 경제사회이사회 산하 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 인권이사회(Human Rights Council)로 발전적 개편되는 과정에서 이를 잠시 시도한 적은 있다. 중국은 미국 등 서구국가의 의도를 최대한 저지하고, 자국의 입장을 관철하려 했지만 그리 성공적이지는 못했다. 2017년 이전에 중국이 보인 적극적인 모습은 대부분 미국이 중국의 인권에 대해 공격을 가하며 중국의 인권 상황에 대해 결의안을 채택하려 했을 경우에 국한되었다. 즉, 반작용(reaction)이나 대응(response)으로서의 적극성과 공세성이었던 것이다.

이와 관련해 2017년을 계기로 근본적인 변화가 시작되었다. 첫째, 2017년 12월 중국은 아시아, 아프리카 70여 개발도상국의 정상과 장관, 국제기구 관계자, 학자 등을 초청해 '인류운명공동체 구축: 남-남 인권발전의 새 기회'를 주제로 제1회 '남-남인권포럼'(South-South Human Rights Forum)을 베이징에서 개최했다. 이는 중국이 국제인권 분야에서 주도적으로 개최한 최초의 광역 국제회의이고, 기존 인권규범에 대한 도전으로 평가된다. 참여국들은 회의를 통해 중국이 역사적으로 강조해 온 발전권, 대화를 통한 인권문제의 해결, 인권발전에 있어 각국의 특수성 인정 등이 포함된 베이징 선언서를 채택했다.

둘째, 남-남인권포럼에서 추진력을 받은 중국은 2018년 3월 인권이사회에서 12년 만에 '인권 영역의 협력 및 공영 강화 결의안(Promoting Mutually Beneficial Cooperation in the field of Human Rights, A/HRC/37/L.36)'을 제안했다. 시진핑의 국제적 비전 중 하나인 인류운명공동체 구축을 목표로 했으며,

그 방안으로 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 있었지만 2018년 6월 인권침해국이 인권이사회를 좌우하는 것에 반발해 미국이 탈퇴하는 것으로 마무리되었다.

3. 미·중 인권문제가 중국의 핵심이익에 근접

중국의 부상과 함께 중국의 핵심이익(核心利益)의 종류와 적용 범위도 넓어졌다. 따라서 이 시기에 인권 문제 역시 중국이 핵심이익이라고 설정해놓은 것과 매우 근접했으며, 핵심이익과 가까운 인권문제에 대해서 중국은 매우 거칠고 단호하게 대응했다. 이 시기에 나타난 핵심이익 관련 인권 문제는 다음의 세 가지이다.

첫째, 천안문사태 30주년을 맞은 2019년 5월, 양국은 전례를 찾아볼 수 없을 정도로 강도 높은 비난을 교환했다. 우선, 폼페오 미 국무장관은 중국을 향해 천안문 사태 이후 인권과 자유를 추구한 모든 활동가의 석방을 요구하며 자의적 구금의 중지를 촉구했다. 이에 대해 중국은 현재 중국의 인권은 가장 좋은 시기이며, 미 국무장관의 성명은 "편견과 오만"이라고 강력히 비난했다. 더 나아가 중국은 미국의 의도를 "위선과 음흉한 속셈"으로 논평했으며 "이들의 잠꼬대 같은 터무니없는 소리는 역사의 쓰레기통에 들어가야 한다"고 원색적으로 비난했다.

둘째, 중국이 '재교육시설'이라고 주장하는 신장위구르자치구의 수용소 문제이다. 폼페오 국무장관은 이들의 강제구금을 문제 삼으며, 이는 "1930년대 이후로는 볼 수 없는 현상으로, 인권 침해에 있어 중국은 매우 독특(China is in a league of its own when it comes to human rights violations)"하다고 강도 높게 비난했다. 이는 중국의 정책이 독일 나치 정권과 유사하다는 것을 언급한 것으로, 매우 높은 수위의 비난이다. 더 나아가, 미 하원은 2019년 12월 초, 위구르 문제에 대한 국제 인도주의 대응 법안을 가결했고, 중국의 관영 매체인 『인민일보』는 사설을 통해 미국의 의도를 "악의적"이고 "극도로 악랄"하다고 비난했다.

셋째, 홍콩 사태를 둘러싼 미·중의 갈등이다. 이 갈등은 미 의회가 가결한 '홍콩 인권과 민주주의 법'(Hong Kong Human Rights and Democracy Act)을 2019년 11월에 트럼프가 서명하면서 절정에 이른다. 중국은 주중 미국대사를 즉각 초치해 엄중하게 항의했고, 이를 중단하지 않으면 "반드시 강력한 조처로 단호

히 반격할 것"이라고 경고했다. 더 나아가 중국 외교부 대변인은 성명을 통해 이는 중국의 발전을 막으려는 "음험하고 악랄한 기도"이며 "제 불에 타죽지 않도록" 조처할 것을 촉구하는 등 매우 거칠게 반응했다.

4. 미·중 인권 문제와 기술 영역과의 밀접한 연계

천안문 사태 이후 미·중 통상과 인권 이슈의 연계(issue linkage)는 많이 알려져 있다. 하지만 2017년 이후 나타난 새로운 경향은 기술과 인권의 연계이다. 이 시기 미·중 간의 기술문제는 단순히 기술의 문제가 아니게 된 것이다. 즉, 기술문제의 안보화(securitization)가 발생하는데, 대표적으로 다음의 세 가지 사례가 있다. 첫째, 2018년 8월 보도를 통해 구글(Google)이 중국의 인터넷 검열기준에 맞는 검색엔진 드래곤 플라이를 개발한 것이 알려져 논란이 됐고, 결국 2019년 7월 이 프로그램은 완전히 폐기되었다. 둘째, 유전자 데이터베이스의 구축 장치를 중국에 판매한 써모피셔(Themo Fisher)사가 비난을 받고 향후 대 중국 수출을 않기로 결정했다. 셋째, 2019년 4월 미국 마이크로소프트(MS)사가 중국의 국방과기대(National University of Defense Technology)와 인공지능(AI) 관련 공동연구를 진행했다는 사실이 알려졌는데, 특히 중국이 신장위구르자치구를 억압적으로 통제하는데 필요한 기술로서의 안면인식 기술의 유출이 문제가 됐다.

단·중기 전망

국제 인권문제를 통해 고찰했을 때, 단기적으로 미·중 간 국제규범·가치를 둘러싼 갈등과 대립은 지금과 같은 상황이 지속될 전망이다. 일부에서는 인권문제가 통상 문제와 연결됐기 때문에 2019년 12월 13일, 미·중 1단계 무역 합의가 이루어짐에 따라 갈등이 점차 해소될 것이라고 보기도 하지만, 규범연구자로서의 전망은 국제규범·가치의 대립이 통상 문제와는 무관하게 진행될 것이며 중기적으로 갈등은 보다 더 증폭될 것으로 예상한다. 이런 전망의 근거로는 다음의 세 가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 중국은 경제적 부상 이후 중국 특색의 사회주의(中國特色社會主義)를 앞세우며 미국 주도의 국제질서에 대항해왔다. 최근에는 이러한 소극적인 대응을 넘어서 인권의 사례에서 보듯이 인류운명공동체(人類命運共同體) 등 새로운 비전을 제시하며 대안 규범과 가치를 창출하려고 시도하고 있다. 최근에는 인류가 당면한 문제에 대한 "중국 지혜와 방법(中國智惠和中國方案)"을 내세우고 있다. 중국은 다양한 시도를 통해서 미국 주도의 규범과 가치에 대한 대안을 적극적으로 모색, 제안하고 있다. 물론, 이러한

시도들이 반드시 성공할 것인가는 다른 차원의 문제지만, 중국이 적어도 규범과 가치의 영역에서 미국의 정통성 위기 혹은 자유주의 가치 퇴조의 공백을 매우 적극적이고 공세적으로 메우려고 노력하는 것은 분명하다. 이런 중국의 노력이 지속되는 한 규범과 가치에서의 양국 간 갈등은 피하기 어렵다.

둘째, 미국도 이런 중국에 맞서 중국과 국제규범·가치 영역에서의 대립과 갈등을 부정하지 않고 있다. 최근 미 국무부의 키론 정책기획국장은 "미국은 이제까지와 매우 다른 문명과 다른 이념(a really different civilization and a different ideology)에 맞서 싸우고 있다"고 미·중 관계를 진단했다. 이는 이제까지 주 전선이던 통상·금융, 기술·과학, 군사·전략 이외에 또 다른 전선이 형성됐음을 명시적으로 선포하는 것이라고 볼 수 있다. 최근 미 상원은 중국의 비전통적 첩보행위(nontraditional espionage)에 대한 질의를 통해 기존의 산업계에 대한 첩보행위뿐만 아니라 대학과 연구소에 대한 중국의 공작과 공자학원을 통한 활동도 주목하고 있다. 이는 미국이 기존에 갖고 있던 "중국 불안(China anxiety)"이 점차 현실화되고 또 증폭되고 있음을 여실히 보여준다.

셋째, 인권 문제를 통해 본 양국 간 지난 3년의 갈등의 경향성은 분명히 점차 거칠어지고 단호해지는 방향으로 진행되고 있다. 핵심이익에 가까운 인권문제에 대해 미국은 비난 수위를 점차 올리고 있고, 중국도 그에 대해 매우 거칠고 공세적으로 대응하고 있다. 또한, 같은 시기 중국과 미국 사기업 간의 문제로 남아있던 기술-인권 연계문제는 2019년 10월, 미국 상무부가 신장위구르자치구의 인권 침해와 자의적 구금, 기술을 이용한 인권침해 등을 이유로 감시카메라 장비업계인 중국의 다화(Dahua Technology)사와 하이크비전(Hikvision)사를 수출제한 목록에 올리면서 또 다른 차원으로 비화했다. 국제정치에서 인식의 문제를 연구한 저비스는 인식에 대해 중요한 것은 일관성의 추구라고 보았다. 지속적 혹은 다양한 방면에서의 갈등은 상대에 대한 부정 혹은 적대적 인식을 형성하고 공고화시키며 새로운 영역으로까지 재생산을 만들어낸다. 규범과 가치의 이질성은 부정적인 인식을 강화하거나 재생산하기 매우 좋은 토양을 제공하기 때문이다.

한국에의 함의 및 정책 제언

미, 중 양국이 국제규범·가치에서 갈등을 보일 것으로 예상되는 상황에서 한국이 취할 수 있는 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 보편적 원칙에 대한 일관성을 추구하는 것이다. 미, 중 사이에서 상대

적으로 약한 한국이 취할 수 있는 가장 좋은 전략은 인권, 자유항행, 자유무역 등 국제사회가 광범위하고 강력한 합의를 갖고 있는 보편적 원칙의 힘 그 자체에 의지하는 것이다. 지금부터라도 한국이 강하게 믿고 국제사회의 지지를 받고 있는 주요 규범인 인권, 민주주의, 환경, 자유무역, 자유항행에 대해서는 일관적이고 불편부당한 목소리를 내는 것이 중요하다. 특히, 국내정치와 대북관계 등을 이유로 일관성을 저해하지 않으면서, 국제사회에 중요한 기록과 선례를 쌓아두는 것이 한국에게 향후 매우 중요한 자산이 될 것으로 본다.

둘째, 미, 중 양국이 첨예하게 대립하는 규범과 가치에 있어 양자 사이에 끼는 상황은 최대한 피하고 중국 역시 강조하는 다자주의(화)를 추구하는 것이다. 최근 캐나다에서 미국의 범죄인 인도 요청에 따라 체포된 화웨이의 멍완저우 사례는 양자 사이에 끼는 위험에 대해 여실히 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. 하지만 중국은 다자외교에 있어서는 양자외교 때와는 상당히 다른 양상을 보인다. 앞서 언급한 인권이사회 개혁과정에서처럼 중국의 압박을 받던 약소국은 중국이 지나치게 압박해올 경우, 그동안 중국이 쌓아온 국제위상과 이미지가 손상될 가능성이 있다는 것을 논리로 중국을 역으로 설득해 좌절시키기도 했기 때문이다. 결국은 원칙과 용기에 기반 한 외교가 중견국 한국에게는 큰 도움이 될 것이다.

필진 소개 (게재 순)

정재호 교수

정재호 교수는 미국 미시건 대학(University of Michigan)에서 정치학 박사학위를 받고, 홍콩과기대학(HKUST) 교수를 거쳐 1996년부터 서울대 정치외교학부 교수로 재직 중이다. 18권의 저서 및 편서가 있으며, 최근 저서로 2017년 *Choice* Award를 수상한 *Centrifugal Empire*(컬럼비아대 출판부, 2016)가 있다. 2009년 서울대 학술연구상과 2012년 한국국제정치학회 학술상을 수상했다.

안덕근 교수

안덕근 교수는 미국 미시간대학(University of Michigan)에서 경제학 박사와 법무박사(JD/뉴욕주 변호사)를 취득하고 KDI국제정책대학원 교수를 거쳐 2005년부터 서울대 교수로 재직 중이다. 국민경제자문위원, 무역위원회 무역위원 등을 역임했으며 서울대 교육상, 대한민국 산업포장 등을 수상했다.

김헌준 교수

김헌준 교수는 미국 미네소타 대학(University of Minnesota)에서 정치학 박사학위를 받고 호주 그리피스대학(Griffith University) 교수를 거쳐 2014년부터 고려대 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 국제인권과 전환기 정의규범을 연구하며 *International Organization*을 포함해 20여 편의 논문이 있다. 저서로 *Massacres at Mt. Halla*(코넬대 출판부, 2014)와 편서로 *Transitional Justice in the Asia Pacific*(캠브리지대 출판부, 2014)이 있다.

서울국제포럼
The Seoul Forum for International Affairs

(우.03737) 서울시 서대문구 충정로 23 풍산빌딩 지하 1층

Tel. 82-2-779-7383
Fax. 82-2-779-7380

E-mail: seoulforum@hotmail.com