

INSS 연구보고서 2022-05

미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점 : 규범 경쟁을 중심으로 | 김원식

2022
INSS
RESEARCH
REPORT

INSS 연구보고서 2022-05

미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점

: 규범 경쟁을 중심으로

김원식 kimphil@inss.re.kr

INSS 연구보고서 2022-05

미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점

: 규범 경쟁을 중심으로

김원식

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
Tel.02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr



INSS
국가안보전략연구원

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2022
INSS
RESEARCH
REPORT

INSS 연구보고서 2022-05

미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점

: 규범 경쟁을 중심으로

김원식

INSS 연구보고서 2022-05

미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점

: 규범 경쟁을 중심으로

김원식

김원식 (金元植)

| 국가안보전략연구원 책임연구위원

연세대학교에서 철학박사 학위를 받았으며 주된 관심 분야는 북한 통치 이념 및 평화, 인권 담론 등이다. 주요 저서로 『한반도 복합평화론: 평화 동력의 상호연계를 위하여』(2021), 『한반도 평화 담론의 쟁점과 과제』(2020), 『한반도의 분단, 평화, 통일 그리고 민족』(2019, 공저) 등이 있다. 주요 논문으로 “‘자주성의 역설’에 대한 성찰”(2016), “‘비판적 북한학’ 시론: 사회비판이론의 관점에서”(2017), “한반도 평화, 칸트에게 길을 묻다”(2021) 등이 있다.

목차

국문초록	6
------	---

I. 연구 목적 및 범위	8
---------------	---

II. 미중 이데올로기 경쟁의 양상	12
---------------------	----

1. 이데올로기의 귀환	13
--------------	----

2. 전개 양상	16
----------	----

가. 바이든 행정부 출범 이전

나. 바이든 행정부 출범 이후

III. 미중 이데올로기 경쟁의 쟁점	32
----------------------	----

1. 체제 경쟁: 자유 민주주의 vs 사회주의 민주	34
------------------------------	----

가. 쟁점

나. 평가와 전망

2. 국제 질서 경쟁: 규칙 vs 포용, 인권 vs 주권	52
---------------------------------	----

가. 쟁점

나. 평가와 전망

IV. 맺음말	66
---------	----

1. 파급 영향	67
----------	----

2. 대응 방안	70
----------	----

Abstract	76
----------	----

참고문헌	80
------	----

국문초록

본 연구의 목적은 규범 경쟁을 중심으로 미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점을 살펴보고 그 파급 영향을 점검한 후 이에 대한 우리의 대응 원칙을 제시하는 데에 있다.

중국의 부상과 미중 패권 경쟁이 본격화되면서 이데올로기와 가치를 둘러싼 미중 대결도 격화되고 있다. 종식됐던 이데올로기 경쟁이 미중 패권 경쟁을 배경으로 삼아 다시 귀환하고 있는 셈이다.

미중 이데올로기 경쟁은 국내 민주와 국제 민주라는 두 수준에서 진행되고 있다. 먼저 국내 민주와 관련해서는 자유 민주주의와 사회주의 민주 사이의 체제 우월성 경쟁이 진행되고 있다. 다음으로 국제 민주와 관련하여서는 국제 질서 주도권을 두고 미중 양국이 대립하고 있다. 미국과 중국은 주권 존중과 자유 교역이라는 공동의 규범을 수용하면서도 상대방이 다자주의 질서를 훼손하고 있다고 맞서고 있으며, 동시에 미국의 인권 논리와 중국의 주권 존중 논리가 충돌하고 있다.

미중 이데올로기 경쟁은 단순한 이데올로기 차원을 넘어 경제, 기술 경쟁의 영역과도 융합하고 있다. 그리고 이러한 상황은 안보 분야를 넘어 경제와 기술 분야에서도 한국에 대한 선택 압박을 강화하고 있다.

미중 경쟁에 대한 우리의 정당한 대응 명분과 원칙을 확보하기 위해서는 현재 진행되고 있는 이데올로기 경쟁의 배경은 물론 그 규범적 쟁점들을 정확히 파악하는 것이 매우 중요하다. 우리가 규범적 쟁점들을 정확히 파악하고 보편적인 정당화가 가능한 원칙으로 대응할 수 있을 때, 우리의 외교적 대응도 비로소 보편적 설득력을 확보할 수 있기 때문이다. 미중 사이의 극단적 진영화와 선택 압박을 완화하고 우리의 자율성을 확보하는 것은 우리의 국익 확대는 물론 한반도 평화 구축을 위해서도 불가결한 과제다.

핵심어

미중 경쟁, 이데올로기, 규범,
국내 민주, 국제 민주

I

연구 목적 및 범위

본 연구의 목적은 규범 경쟁을 중심으로 미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점을 살펴보고 그 파급 영향을 점검한 후 이에 대한 우리의 대응 원칙을 제시하는 데에 있다.¹

냉전 종식 이후 순항하던 미중 관계는 중국의 부상이 뚜렷해지면서 패권 경쟁 국면으로 진입하고 있는 것으로 보인다.² 이러한 과정에서 그간 잠복되어 왔던 미중 사이의 가치와 이데올로기를 둘러싼 경쟁도 격화되고 있다.

미국과 중국은 현 국제 질서를 주도하는 주요한 강대국들일 뿐 아니라 우리의 생존과 발전은 물론 한반도 평화 구축을 위해서도 우호 협력 관계 형성이 불가피한 핵심 국가들이다. 그러나 미중 경쟁과 충돌의 격화는 우리에게 오히려 진영 논리에 따른 선택 압박을 강화하고 외교적 자율성을 축소시킬 가능성이 크다. 진영 논리에 의해 강요되는 미중 사이의 선택 압박을 극복하고 우리의 외교적 자율성을 확보하기 위한 근본적 고민이 필요한 상황이다.³

1 규범(norm)이라는 개념은 가치 중립적 맥락과 가치 연관적 맥락 모두에서 사용될 수 있다. 가치 중립적 맥락에서 규범은 옳고 그름의 문제와는 무관하게 현존하는 정상 상황이나 널리 통용되고 있는 표준을 의미한다. 반면에 가치 연관적 맥락에서 규범은 '누구나 무엇을 해야한다'는 의미의 당위를 함축하는 개념으로 사용된다. 이 글에서 다루는 규범은 가치 연관적 맥락에서 사용되는 규범을 의미한다. 아래에서는 특히 미중 이데올로기 경쟁과 관련해 양자의 상호공방이 전제하고 있는 근본 규범 혹은 메타(meta) 규범들이라고 할 수 있는 민중, 주권, 인권, 자유 교역 등의 규범들에 주목할 것이다.

2 김숙현 외, "미중 패권경쟁에 대한 주변국의 입장과 대응", 국가안보전략연구원, 「INSS연구보고서」 2019-9, 2019, p. 49 이하 참조.

3 미중 규범 경쟁에 대한 정책 차원의 연구로는 김태환, "국제 규범질서 변화의 관점에서 본 미중 경쟁과 한국 외교에 대한 함의", 국립외교원 외교안보연구소, IFANS 주요국제문제 2019-27을 주요한 선행연구 사례로 들 수 있다. 본 연구는 미중 이데올로기 경쟁의 배경과 양상에 대한 종합적 서술, 규범적 쟁점에 대한 집중적 분석 및 평가에 집중한다는 점에서 위 연구와의 차별성이 존재한다.

모든 국가의 외교정책은 각각의 국가 정체성에 기반하고 있으며, 국가 이데올로기는 각국이 지향하는 가치와 규범을 압축적으로 표현하고 있다. 본 연구에서는 현재 진행되고 있는 미국과 중국의 이데올로기 경쟁이 어떤 양상으로 진행되고 있으며, 그러한 경쟁에서 규범적 쟁점의 핵심은 무엇인가를 분석, 평가하고자 한다.

먼저 II장에서는 냉전 종식 이후 이데올로기 경쟁이 귀환하게 된 배경을 살펴보고, 미중 이데올로기 경쟁의 구체적 전개 양상을 살펴볼 것이다. 이러한 분석은 현재 진행되고 있는 미중 이데올로기 경쟁의 역사적 전개 양상과 원인을 파악하고, 현재 논의되는 쟁점들과 향후 파급 영향 등을 가늠하기 위한 것이다.

III장에서는 체제 우월성 경쟁과 국제 질서 주도권 경쟁을 중심으로 이데올로기 경쟁의 규범적 쟁점들을 분석한다. 먼저 체제 우월성 경쟁과 관련해서는 중국이 내세우는 사회주의 민주의 내용은 무엇이며, 그러한 이데올로기가 민주라는 보편적 가치의 기준 아래 어떻게 평가될 수 있는지를 살펴본다.

다음으로는 주권과 인권 사이의 관계에 대한 분석을 중심으로 미중 양국이 내세우는 다자주의 관련 쟁점을 분석 평가한다. 미중 양국 모두 다자주의와 국제 협력을 강조하고 있지만 그 경로는 상충하는 방식으로 제시되고 있다. 미국은 중국을 ‘규칙 기반 국제 질서’의 파괴자로 비판하는 반면 중국은 국제 사회의 배타적 진영화를 비판하면서 ‘개방적이고 포용적인 다자주의’를 내세우고 있다. 한편으로 미국과 중국은 주권 존중과

자유 교역이라는 공동의 규범을 수용하면서 상대방이 다자주의 질서를 훼손하고 있다고 맞서고 있으며, 다른 한편으로는 미국의 인권 논리와 중국의 주권 존중 논리가 충돌하고 있다.

IV장에서는 먼저 이러한 미중 이데올로기 경쟁이 우리에게 미칠 파급 영향을 분석한다. 여기서는 미중 이데올로기 경쟁이 이데올로기 차원을 넘어 군사안보·경제·기술 분야 관련 전반적인 선택 압박을 강화할 가능성이 크다는 점이 강조될 것이다. 또한 미중 이데올로기 경쟁의 부분적인 진영화 양상은 북중 사이의 이데올로기적 공조와 양국 관계 밀착에도 일정한 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로 이러한 상황에 대응하기 위해서는 우리의 국가 정체성과 국익 실현을 염두에 두면서 주권 존중을 통한 평화, 자유 교역, 상호협력 등의 보편 규범을 중심으로 하는 외교적 대응 능력을 강화할 필요가 있음을 주장할 것이다. 미중 패권 경쟁 시대 중견국 대한민국의 자율성과 번영을 극대화하기 위해서는 우리의 외교 정책에 대한 규범적 설득력을 더욱 적극적으로 강화해야만 한다. 규범적 우월성과 일관성에 입각한 외교를 통해서 국제 사회에서의 발언권과 존중을 확보해야 하기 때문이다. 선도적인 민주 국가로서의 정체성과 파국적 진영 논리를 거부하는 평화 국가, 개방국가 정체성을 공고히 함으로써 미중 이데올로기 경쟁의 격화와 진영화를 넘어 우리의 자율성과 평화 번영을 성취하기 위한 토대를 구축해 나가야 한다.

II

미중 이데올로기 경쟁의 양상

1. 이데올로기의 귀환

2. 전개 양상

1. 이데올로기의 귀환

현재 진행되고 있는 미중 이데올로기 경쟁의 배경을 이해하기 위해서는 먼저 냉전 종식 이후 신자유주의의 확산으로 인한 사회, 경제적 양극화 심화와 서구 민주주의 퇴행이라는 역사적 국면을 살펴 볼 필요가 있다.⁴

한때 냉전의 종식과 함께 ‘역사의 종언’이 선언됐으며 이데올로기라는 용어는 지나간 역사의 유물처럼 되어버렸다.⁵ 당시 민주주의가 무엇을 의미하는지는 자명해 보였으며 민주주의와 자유시장의 전 지구적인 확산은 단지 예정된 미래일 뿐이었다. 사회주의 체제의 몰락과 이데올로기 경쟁의 종식 이후 자유 민주주의 이외의 ‘다른 대안은 없다(TINA)’는 인식이 전 지구적으로 확산되어 나갔다.⁶

이런 상황 속에서 냉전 종식 이후 신자유주의적 지구화 과정은 더욱 가속화됐고 민주주의 확산에 대한 기대감 역시 고조되었다. 동구 사회주의 국가들의 시장화와 민주화가 연이어 이루어졌고, 시장의 확산을 통한 자유와 평화에 대한 기대 속에서 2001년에는 중국의 세계무역기

4 미중 경쟁에 주목하는 동 연구에서 이데올로기는 국가 차원에서 공식적으로 제시되고 있는 각각의 정치체제, 외교전략과 행위에 대한 정당화 담론을 의미한다. 이데올로기에 대해서는 다양한 정의가 가능하며, 연구 관심에 따라서 그 접근 방식도 다양할 수 있다. 이데올로기는 현실의 모순을 은폐하기 위한 일종의 ‘허위의식’(마르크스)으로 정의될 수 있지만, 동시에 이에 대한 저항 이데올로기 역시 존재한다. 이데올로기는 공식적, 의식적 차원에서 선전, 유포되기도 하지만, 가정생활과 학교 등을 통해 무의식적으로 전달, 전수되기도 한다(무코).

5 프랜시스 후쿠야마, 이상훈 역, 『역사의 종말』 (서울: 한마음사, 1989).

6 이는 마거릿 대처(Margaret Thatcher) 전 영국 총리가 1980년 자신이 펼친 시장 자유화 정책을 옹호하기 위해서 “대안은 없다(There is no alternative)”고 말한 데서 유래한 것이다.

구(WTO) 가입도 성사되었다. 한편 9·11의 충격 속에서 2003년에는 민주주의 확산을 통한 중동 평화라는 명분 아래 이라크 전쟁까지 수행되었다.

그러나 신자유주의적 지구화 속에 경제적, 사회적 양극화는 가속화되었으며, 민주주의의 약속은 깨어져 나갔다. 2008년 금융위기와 브렉시트가 상징하듯 지구화는 병목 상황에 처하게 되었으며, 양극화 심화로 인한 민주주의의 약속에 대한 실망은 극우 포퓰리즘의 확산으로 이어졌다. 중산층의 붕괴와 양극화에 대한 절망 속에 이주자의 증가, 자유 무역과 지구화에 대한 공포와 거부감도 확산되어 나갔다.

이러한 상황 속에서 ‘미국 우선주의’를 앞세운 트럼프의 등장과 의사당 침탈을 동반한 퇴장은 가장 오래된 민주주의 체제를 자부하는 미국의 민낯을 만천하에 드러내 보였다. 민주주의 국가의 확산 추세는 역전되었으며, 곳곳에서 권위주의적 퇴행의 사례들은 증가하고 있다. 2021년 프리덤 하우스 조사에 따르면, 205개 국가 중 36개국만 코로나와 관련해 민주주의가 후퇴했다. 조 바이든 미국 대통령은 ‘민주주의 정상회의’ 개막연설에서 프리덤 하우스의 보고를 인용하며 세계의 자유가 15년 연속 후퇴했다고 지적했다.⁷ 인터넷의 확산 속에서 허위정보의 범람과 확증편향으로 인한 탈 진실(Post-truth) 사회의 도래가 운위되고 있고, 양극화 속에서 이민자를 포함한 타자, 소수자에 대한 혐오가 확산되고 있다. 중동 민주화를 내세운 이라크 전쟁은 기나긴 혼란 상황으로 이어졌을 뿐

이고 아프가니스탄에서의 참혹한 미군 철수 장면과 탈레반의 복권 상황 역시 이식을 통한 민주주의 확산 기획의 허망함을 보여 주었다.

미국 내에서 시장의 확산을 통한 중국의 자유화와 민주화에 대한 기대는 환상으로 치부되고 있으며, 중국의 부상으로 인한 미중 패권 경쟁만이 격화되고 있다.⁸ 또한 중국은 그간의 이데올로기적 자제를 넘어서 중국식 ‘사회주의 민주’를 서구의 자유 민주주의에 대한 새로운 대안으로 내세우고 있다. 일인일표와 다수 정당 사이의 경쟁에 기초한 서구 자유 민주주의 체제는 금권 정치와 극단적 양극화라는 한계에 봉착했다는 것이다. 경제력과 군사력의 부상을 배경으로 중국의 적극적인 자기주장, ‘인정투쟁’이 시작되고 있다. 민주주의와 인권의 가치를 대내외 정책의 근간으로 삼고 있는 바이든 행정부는 결국 대내외적인 민주주의 퇴행이라는 도전에 직면하고 있는 셈이다.

이렇게 서구 민주주의의 퇴행 국면이 중국의 부상과 중첩되면서 미중 이데올로기 경쟁이 귀환하고 인권 이슈와 같은 가치를 둘러싼 충돌도 격화되고 있다. 자유시장과 민주주의의 확산을 통해서 새로운 평화적 국제 질서가 도래하게 될 것이라는 냉전 이후의 낙관적인 기대감이 소멸하고, 부상하는 중국이 사회주의 정체성을 강화하며 미국 주도의 국제 질서에 도전하게 되면서 양국 사이의 이데올로기 갈등도 귀환하고 있다.

7 Freedom House, “Freedom in the World 2021”, p. 1. (https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021-FINAL-web-upload.pdf, 검색일 2022.2.23)

8 미어샤이머는 냉전 종식 이후 미국의 대중 관여 정책이 잘못된 선택이었음을 강력히 주장한다. “자유주의의 필연적 승리와 강대국 갈등은 시대에 뒤떨어진 것이라는 주장에 미혹되어 공화당 정부와 민주당 정부 모두 관여 정책을 추구해 왔으며, 이를 통해 중국이 더욱 부유해지도록 돕고자 했다”는 것이다. John J. Mearsheimer, “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics”, *Foreign Affairs*, November/December 2021.

2. 전개 양상

가. 바이든 행정부 출범 이전

미중 사이의 이데올로기적 대립의 연원은 멀리는 1921년 중국공산당 창당과 국공 내전 시기까지 거슬러 올라갈 수도 있을 것이다. 2차 대전 종전 이후 국민당 정권에 대한 미국의 지원, 중국의 6·25 전쟁 참전과 이후의 미중 대결 역시 자유진영과 공산진영 사이의 이데올로기 대립과 무관하지 않았다.

그러나 소련 견제라는 전략적 공동 이익을 실현하기 위한 1970년대 미중 관계 정상화 과정에서 볼 수 있는 바와 같이 이데올로기 대립이 항상 양국 관계에서 결정적 요인이 되지는 않았다.⁹ 1972년 상하이 코뮌iqué는 미중 양국 사회 체제의 차이와 무관하게 주권을 상호존중하고 내정에 불간섭할 것을 선언하였다.¹⁰ 그리고 이러한 원칙은 1979년 양국 수교 공동성명, 1982년의 양국 공동선언에서도 재확인되었다. 소련 견제라는 안보 이익의 공통성을 기반으로 양국 간의 이데올로기 대립이 억제되었던 셈이다.

중국의 개혁개방 이후 1980년대까지도 미중관계에서 이데올로기의

차이는 중요한 갈등 요인으로 부각되지 않았다. 소련 견제라는 공동의 안보 이익과 더불어 중국의 개혁개방에 대한 미국 내의 긍정적 기대가 지배적이었기 때문이다. 1985년 타임지가 올해의 인물로 덩샤오핑을 선정한 것은 이러한 당시 상황을 상징적으로 보여준다.

그러나 이러한 상황은 1989년 천안문 민주화 시위를 계기로 반전된다. 천안문 민주화 시위로 중국공산당의 폭정과 인권 침해 문제에 대한 서방 국가들의 비판이 확산되어 나갔기 때문이다. 중국 내 반체제 인사들에 대한 탄압, 종교 자유에 대한 침해, 산아 제한 문제, 티베트와 홍콩 상황 등에 대한 문제 제기들이 이어졌다. 유엔 인권위원회에서는 중국 인권결의안이 계속 제출되었고, 1993년 클린턴 행정부는 중국에 대한 최혜국 대우를 중국 내 인권 상황과 연계하기로 결정하기도 하였다.¹¹ 소련 견제라는 미중 공동의 안보 이익이 소멸된 상황 속에서 미중 사이의 가치와 이데올로기 차이가 주요 이슈로 부각된 셈이다.

그러나 소련 해체 이후 이데올로기 경쟁의 종언과 자유 민주주의 확산에 대한 기대는 미중 관계를 다시 순항시키는 주요한 배경 요인이 되었다. 중국에 대한 적극적인 관여(engagement)를 통해 중국의 개혁·개방과 시장화를 심화·확산시키면 결국 중국의 자유화는 물론 미중 사이의 안정적인 평화도 가능해질 것이라는 기대였다. 칸트의 발상에서 유래하

9 닉슨 대통령과의 대화에서 엿볼 수 있는 마오쩌둥의 이데올로기 대립에 대한 태도에 대해서는 헨리 키신저, 권기대 역, 『중국이야기』(서울: 민음사, 2012), p. 323 이하 참조.

10 Shanghai Communiqué, 1972.2.28. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121325> (검색일: 2022.2.23)

11 “미국은 천안문 사건 이후 1990년부터 1997년까지 1991년을 제외하고 매년 유엔 인권위원회에 중국 인권관련 결의안 채택을 시도하였다. … 그렇지만 미국이 제출한 결의안은 단 한번을 제외하고는 표결조차 이끌어내지 못하였다. 왜냐하면 중국 측의 ‘No-action’ 결의안이 오히려 해당 위원회 회원국 다수의 지지를 받았기 때문이다.”, 김영진, “세력전야와 미국의 대중국 인권외교”(2012.2.24), 『EAI 중국연구패널 보고서』 No.2, pp. 4-5.

는 시장과 민주주의를 통한 평화 구상에 다시 한번 기대를 걸었던 셈이다.¹² 이러한 기대 속에 결국 2001년 중국의 세계무역기구(WTO) 가입도 성사되었다.

9·11 테러 이후 부시 행정부 시기에는 반테러 전선 구축을 위해 미중 사이의 협력이 강화되면서 이데올로기 대립도 자연스럽게 억제되었다. 지속적 관여를 통한 중국의 자유화에 대한 기대, 중국과의 무역으로부터 발생하는 경제적 실익과 더불어 반테러를 고리로 한 안보적 협력 요인도 강화되었다. 부시 대통령 자신도 시장의 자유가 결국 정치적 자유로 확산되어 나갈 것이라는 강한 확신을 가지고 있었다.¹³

오바마 행정부 시기에는 중국의 부상에 대응하여 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’와 ‘아태 재균형(the Rebalance to the Asia and the Pacific)’ 등 대중 견제를 위한 다양한 노력들이 개진되기는 하였지만, 이러한 대립이 노골적인 이데올로기 대립의 양상으로까지 전개되지는 않았다.

미중 사이의 이데올로기 대립이 본격화되기 시작한 것은 트럼프 행정부 시기부터라고 할 수 있다. 트럼프 행정부는 국가안보전략(NSS, National Security Strategy, 2017)과 국가방위전략(NDS, National Defence Strategy, 2018)을 통해 관여 정책의 종언과 강대국 정치의

12 Bruce Russett, John R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*(W. W. Norton, 2001)은 이러한 기대를 상징적으로 보여주고 있다.

13 Gorge W. Bush, *Decision Points*(New York: Crwon, 2010), p. 427.

귀환을 선언하였다. 국가안보전략은 “인도-태평양 지역에서 자유로운 세계 질서와 억압적인 세계 질서 관점 사이의 충돌이 발생하고 있다”고 선언하기도 하였다.¹⁴ 그리고 ‘미국 우선주의’와 ‘힘을 통한 평화’를 내세운 트럼프 행정부 시기 무역과 기술 패권을 둘러싼 양국 사이의 충돌도 고조되었다.

트럼프 행정부가 보편가치를 적극적으로 내세우지 않았음에도 불구하고, 트럼프 행정부 말기에는 미중 대결의 격화 속에서 중국에 대한 미국의 이데올로기적 공격이 최고조에 이르렀다. 트럼프 행정부 후반기에는 펜스 부통령을 위시한 고위 관료들의 중국에 대한 이데올로기적 공격이 노골적으로 이어졌다.¹⁵ 그리고 마침내 폼페이오 국무장관은 한 연설을 통해 냉전 시대를 연상시키면서 시진핑 주석을 “파산한 전체주의 이데올로기의 신봉자”로 비난하였다. 나아가서는 그는 이러한 인식 아래 중국공산당과 중국 인민에 대한 분리 대응을 요구하였는데, 이는 결국 중국공산당과 인민들을 분열시켜 내부 저항을 유도하는 중국 민주화 전략을 함축할 수밖에 없는 것이었다.¹⁶

14 The White house, “National Security Strategy”(2017.12), p. 45.

15 당시 트럼프 행정부 고위 관료들의 대중국 비판 연설과 성명에 대한 소개와 분석은 Anthony H. Coresman, “From Competition to Confrontation with China: The Major Shift in U.S. Policy”, CSIS, 2020.8.3. <https://www.csis.org/analysis/competition-confrontation-china-major-shift-us-policy> (검색일: 2022.2.24.). 저자는 이 연속적인 연설 및 성명들과 관련하여 “이데올로기와 관련된 언급의 너무 많은 부분들이 현대 중국이 아니라 과거 소련에 적용될만한 것들”이라고 비판적으로 평가했다. p. 50.

16 Mike Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future”, 닉슨 도서관 연설, 2020.7.23. <https://sv.usembassy.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-the-richard-nixon-presidential-library-and-museum-communist-china-and-the-free-worlds-future> (accessed: February 23, 2022).

한편 2020년 5월 20일 미 행정부가 의회에 제출한 “미국의 대중국 전략보고서(Unites States Strategic Approach to the People’s Republic of China)” 역시 중국과의 이데올로기적 대결 국면을 부각시켰다. 동 보고서는 미중 경쟁을 미국의 가치에 대한 도전으로 규정했기 때문이다. 이를 통해 미국은 미중 전략경쟁이 경제와 안보 분야를 넘어서는 이데올로기 경쟁이라는 시각을 분명히 하였다.¹⁷

트럼프 행정부 말기의 대중 이데올로기 공세는 냉전 시기로의 회귀, 경쟁이 아닌 전면 대결의 양상으로 치달았다고 평가할 수 있다. 중국공산당을 공존하며 경쟁할 대상이 아니라 제거해야 할 이데올로기적 ‘적’으로 규정하는 경향이 강하게 나타났기 때문이다. 물론 미중 사이의 이러한 대결 격화에는 미국 내 반중 여론이 고조되고 있는 상황에서 대통령 재선을 앞둔 당시 미국의 국내 정치 상황도 일정 부분 영향을 미쳤을 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 1980년대까지 미중 관계에서 이데올로기 갈등이 억제되어 왔기 때문에 미국에 대한 중국의 이데올로기적 대응도 주로 반자본주의, 반제국주의 등 대내적인 정치교육이나 선전 차원에 머물러 있었다. 냉전 종식과 천안문 민주화 시위를 계기로 중국 사회주의 체제에 대한 외부의 비판과 공세가 심화하면서 중국 특색 사회주의 체제를 고수하기 위한 내부적 대응이 지속되었지만 이 역시 주로 내부 통제 차원에서 진행되었을 뿐이다.

17 이강규, “미국의 대중국 전략보고서”, 국방연구원, 「국방정책 전문연구시리즈」 2020-20, 2020.7월 참조.

냉전 종식 이후 민주주의와 자유시장의 전 지구적 확산 추세 속에서 중국의 이데올로기적 대응도 도광양晦(韜光養晦) 기조 속에서 수세적으로 진행되었다고 볼 수 있다. 예를 들면 천안문 민주화 시위 이후 유엔 인권위원회에서 중국 인권결의안이 지속적으로 제출되자 중국은 인권 공세를 완화시키기 위하여 미국, 유럽과의 인권 대화를 먼저 제안하기도 하였다.¹⁸ 당시의 이데올로기적 대응은 주로 중국의 저발전과 특수성을 통해 중국의 행태를 변호하는 방식으로 진행되었던 것으로 보인다. ‘화평연변(peaceful revolution)’이나 ‘색깔혁명(color revolution)’에 대한 우려 속에서 외부의 이데올로기 공세에 대한 방어적 대응에 주력했다고 할 수 있다.

그러나 중국의 부상이 확인해지고 외부의 이데올로기 공세가 강화되면서 특히 시진핑 주석 등장 이후 중국의 이데올로기적 대응은 공세적 태세로 전환되었다.¹⁹ 2008년 금융위기 극복 성과와 중국 경제의 급속한 성장은 이러한 태세 전환의 한 배경이 되었다. 중국몽(中国梦)과 중화민족의 위대한 부흥(中华民族伟大复兴)을 내세운 시진핑 주석 집권 이후 중국은 이제 중국특색 사회주의를 서구 민주주의와 기존 국제 질서에 대한 새로운 대안으로 자리매김하고 있다. 이를 위해서는 대안적 민주 체제와 대안적 국제 질서에 대한 새로운 이데올로기와 담론의 창출이 반드시

18 인권 대화를 제안한 중국의 의도에 대한 분석은 Katrin Kinzelbach, *The EU’s Human Rights Dialogue with China*(New York: Routledge, 2015), p. 31.

19 중국공산당 내부의 이데올로기 대결에 대한 인식, 위협감, 대응 방향 등에 대해서는 중국공산당중앙당교 수석 연구원, 黃相懷, “Emphasizing and Strengthening the party’s Ideological Work”(2018.7.6.) <https://interpret.csis.org/translations/emphasizing-and-strengthening-the-partys-ideological-work/> (검색일: 2022.9.24) 참조.

시 필요하며 시진핑 주석 역시 직접 이를 여러 차례 강조하였다.²⁰

시진핑 주석은 2013. 8. 19. ~ 20. 이틀 간 베이징에서 개최된 전국선전사상공작회의(全國宣傳思想工作會議)에 참석하여 사상공작을 선전하는 일을 중심에 두고 이를 이행하는 것을 기본 직책으로 삼아야 한다고 강조하였다.²¹ 또한 2017년 제19차 중국공산당 전국대표대회 보고에서도 공산주의 이상, 중국특색 사회주의 이상을 강조하면서 “이데올로기 분야에서의 주도권과 발언권을 끊임없이 강화”할 것을 주문하였다.²²

중국은 미국의 공세에 맞서 한편으로 서구 민주주의에 대한 대안으로 사회주의 민주 개념을 발전시키고 선전하였으며, 다른 한편으로는 트럼프의 미국 우선주의로 인해 국제 질서와 다자주의가 파괴되고 있음을 공격하면서 새로운 민주적 국제 질서 수립을 주장하였다.

중국은 소련의 몰락, 천안문 민주화 시위의 경험 등으로 서구 민주주의의 확산에 대해 깊은 우려를 가지고 있었지만, 이후 민주주의의 보편적 가치를 수용하면서 대안적 민주 개념을 적극적으로 모색해 나가기 시

작하였다. 2004년에는 헌법 전문에 인권보호조항을 삽입하였으며, 사회주의 민주 개념도 확산시켜 나갔다.²³ 시진핑 주석도 자신의 사상을 지도사상의 반열에 올린 2017년 19차 당대회 보고에서 ‘사회주의 민주 정치를 장기적으로 견지’할 것을 선언하였다.²⁴ 또한 같은 보고에서 시진핑 주석은 중국 특색 사회주의가 “개발도상국이 현대화로 나아가는 길을 넓혀 주었고 세계적으로 발전을 가속화하려 하면서도 자체의 독립성도 유지하고자 하는 국가와 민족들에게 완전히 새로운 선택의 기회를 제공”해 주었다고 선언하였다.²⁵ 중국의 지혜(中國智慧)와 중국의 방안(中國方案)이라고 할 수 있는 중국의 사회주의 민주가 서구적 현대화와 민주주의에 대한 새로운 대안이 될 수 있음을 공개적으로 선언한 셈이다.

다른 한편으로 중국은 미국 우선주의를 앞세운 트럼프 행정부가 기존 다자주의 질서와 기구로부터 퇴각하고 있는 상황을 고려하여 중국이야말로 다자주의의 진정한 지지자라는 이미지를 적극적으로 부각시키고자 하였다. 2017년 1월 17일 중국 지도자 중 최초로 행한 다보스 포럼에서의 시진핑 주석 연설은 하나의 상징적인 장면이었다고 할 수 있다. ‘시대적 책임을 함께 짊어지고 글로벌 발전을 공동 추진하자’라는 제하의 그의 연설은 트럼프의 미국 우선주의에 맞서 중국이 글로벌 다자협력에 적

20 전인갑은 미국에 대한 중국의 규범경쟁 양상이 20세기에는 ‘융합형 규범경쟁’이었다면 21세기 들어서는 ‘대안형 규범경쟁’으로 변화하였다고 평가한다. “중국의 역사 속에서 발원하는 개념과 사유방식으로 세계를 사유하는 새로운 패러다임을 생산하여 근대 서구가 창안한 패러다임과 경쟁”하며 대안을 제시하고자 하는 보다 주동적인 규범경쟁의 양상이 등장하고 있다는 것이다. 전인갑, “비대칭적 국제질서: 천하질서, 그 변용과 현대적 재구성(Ⅰ): ‘세력균형의 질서’에서 ‘제국의 질서’로”, 『서강인문논총』 51집, 2018, p. 119.

21 “현지 언론을 통해서 본 중국 및 관할지역 정치경제 동향”, 주상하이 총영사관, “(https://overseas.mofa.go.kr/cn-shanghai-ko/brd/m_502/view.do?seq=1013795&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_CD=&company_nm= (검색일: 2022년 2월 23일).

22 성균관대학교 성균중국연구소, 『중국공산당 제19차 전국대표대회 보고』 (서울: 지식공작소, 2018), p. 79.

23 이희욱, “중국식 민주에 대한 하나의 해석”, 『중국학연구』 제58권, 2011, p. 328 이하 참조. 그는 지도부의 종신제 폐지와 임기제 도입, 개인의 자유와 사회의 자주적 범위의 확대, 당정분리와 행정부에 대한 당의 간섭 최소화, 전국인대의 기능개선, 지방자주권 확대, 농촌에서의 촌민자치와 도시의 주민위원회와 사구조직의 발전, 비정부조직의 발전 등을 주요한 민주주의 증진 사례로 들고 있다. p. 340.

24 성균관대학교 성균중국연구소 위고 옮김, 『중국공산당 제19차 전국대표대회 보고』, p. 125.

25 Ibid, p. 37.

극 참여할 것이라는 의지를 표명하였다.²⁶

한편, 미국 고위 관료들 특히 폼페이오 국무장관의 이데올로기 공세에 대해 중국 외교부장 왕이는 미국의 대중 관여 정책이 실패했다는 일각의 주장은 냉전시대의 정신에 사로잡혀 있는 것이며 미중 수교 이후 40여 년에 걸쳐 미·중관계의 역사가 이루어 낸 역사적 성취를 부정하는 것이라고 비판하기도 했다.²⁷

나. 바이든 행정부 출범 이후

바이든 행정부 출범 이후 미국의 대중 이데올로기 공세는 더이상 공산주의, 전체주의 등 냉전 시대의 어휘들을 재소환하지는 않고 있다. 그런 점에서 보자면 일정 부분 공세의 수위가 완화되었다고 볼 수도 있겠지만 중국의 인권 침해와 권위주의에 대한 이데올로기 공세는 사실 더욱 체계화되고 치밀해졌다. 이는 민주주의와 인권을 중심으로 하는 가치 외교를 전면화하고 이를 통해 체계적인 대중 압박을 가하는 방식으로 진행되었다.

바이든 대통령과 미국 민주당은 트럼프 대통령 재임 시기 동안 국내외적으로 미국의 핵심 가치인 민주주의와 인권이 심각하게 훼손되어 왔으

며, 그 결과 국제 사회에서 미국의 지도력 역시 급속히 쇠퇴했다고 인식하였다. 때문에 바이든 행정부는 미국의 지도력을 회복하기 위해서 무엇보다 먼저 미국 내에서 무너진 민주주의를 복원하는 것은 물론 국제적으로도 민주주의와 인권 가치를 중심으로 동맹을 복원하여 국제 사회에서 미국의 지도력을 다시 회복하고자 했다.

바이든 행정부 등장 이후 미중 이데올로기 충돌은 홍콩 및 신장 위구르족 관련 중국 내 인권 침해 상황에 대한 비판, 민주주의 정상회의 개최, 베이징 동계 올림픽에 대한 외교적 보이콧 등 다양한 계기를 통해 표출되었다.

먼저 2020년 홍콩보안법을 둘러싼 논쟁의 여파와 신장 위구르족 인권 침해 관련 ‘제노사이드(genocide)’ 혐의가 제기되고 있는 상황에서 제 46차 인권이사회(2021. 2. 22. ~ 24.)는 미국의 인권 공세와 중국의 대응이 표출되는 장이 되었다. 인권이사회에서 처음으로 이루어진 중국 관료의 공식 연설에서 먼저 왕이 외교부장은 지구적 인권 향상을 위한 ‘인민(人民, people) 중심의 접근’을 내세우고 중국식 인권관을 선보이며 중국 내 인권 침해에 대한 비판에 맞섰다.²⁸

그는 중국식 인권 철학을 통해 인권의 ‘보편성과 특수성’을 동시에 존중할 것을 요구하였으며, 인권 개선을 위한 방법과 관련하여서는 국제적

26 "Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth," Davos, January 17, 2017, http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm, (accessed: February 23, 2022).

27 "China rejects any attempt to create so-called 'new Cold War'," 왕이 외교부장, 신화통신 인터뷰(2020.8.5.), http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/05/c_139267517.htm (accessed: February 23, 2022).

28 "A People-centered Approach for Global Human Rights Progress," Wang Yi, April 22, 2021, http://www.china-un.ch/eng/dbdt/202102/t20210222_9899531.htm (accessed: February 24, 2022).

인 ‘대화와 협력’을 강조하였다. 인권 가치가 몇몇 국가들의 전유물이 되거나 인권을 명분으로 하는 정치적 압박과 내정 간섭의 수단으로 활용되어서는 안 된다는 것이다.

이러한 원칙적인 입장 표명에 이어서 왕이 외교부장은 중국 내의 빈곤 퇴치, 세계 최대의 사회안전망 구축, 코로나19 극복과 개도국에 대한 백신 지원에서의 성과 등 중국공산당이 인권 개선 분야에서 이룬 그간의 성취들을 강조했다. 특히 53개국에 대해 코로나19 무료 백신을 제공한 점을 강조하면서 중국이 보건관련 지구적 인권 개선에 기여하고 있음을 부각시켰다.

그러나 그는 위구르족 강제수용 캠프 및 홍콩보안법 이후 인권 상황 등에 대해서는 인권 침해 사실 자체를 인정하지 않았다. 신장 위구르족 관련 “제노사이드(genocide)”, “강제노역”, “종교탄압” 등의 비난은 악의적인 정치적 공격일 뿐이며, 홍콩보안법과 관련하여서도 ‘일국양제(一國兩制)’ 정책에 따라 기존의 법적 공백을 메운 조치일 뿐이라는 입장을 고수하였다.

바이든 행정부의 ‘미국의 귀환’ 기조에 따라 인권이사회로 복귀한 블링컨 국무장관은 ‘개인의 인권’을 강조하며 미국이 국제 사회 인권 담론의 장으로 복귀했음을 선언했다(2021.2.24).²⁹ 블링컨 국무장관은 민주

주의와 인권이 미국 외교 정책의 핵심임을 다시 확인하면서 미국은 인권 이사회에 복귀할 것임을 공식화 하였다.

그는 먼저 인권 침해 사실 자체를 부정하고 부인하는 권위주의 국가들에 비해 인권 침해 사실을 적극적으로 공론화 하고 이를 시정해 나가고 있는 민주정부들이 도덕적 우위를 가진다는 점을 명백히 하였다. 경제 발전이라는 미명 하에 ‘개인의 인권’에 대한 침해를 일삼는 권위주의 정권들에 대해서는 반드시 그 책임을 묻겠다는 의지를 표명한 것이다.

그는 베네수엘라, 니카라과, 쿠바, 이란의 인권 침해 상황, 나발니를 포함하여 수백 명의 시민을 부당하게 구금한 러시아 당국의 조치, 신장과 홍콩에서 벌어진 중국 정부의 인권 침해 상황을 지적하며 이에 대해 미국은 지속적으로 문제를 제기할 것임을 밝혔다. 또한 미얀마(버마)에서의 민주주의 후퇴를 주목하고 있으며, 시리아, 북한, 스리랑카, 남수단 등의 인권 문제에 대한 인권이사회 결의를 지지한다는 입장도 표명하였다.

이후 본격적인 미중 이데올로기의 충돌 장면은 바이든 행정부가 추진한 ‘민주주의 정상회의’(2021. 12. 9. ~ 10.)를 계기로 표출되었다. 정부, 다자기구, 시민단체, 언론 등을 대표하여 275명이 참석한 동 회의는 민주주의 수호를 이 시대의 가장 중요한 과제로 설정하면서 민주주의 강화와 권위주의로부터의 보호, 부패와의 투쟁, 인권 증진을 중심 주제를 설정하였다. 권위주의와의 투쟁과 인권 증진은 비록 명시하지 않았더라도 이미 중국에 대한 이데올로기 공세를 의미하였다.

²⁹ "Remarks to the 46th Session of the Human Rights Council," Antony J. Blinken, <https://www.state.gov/remarks-to-the-46th-session-of-the-human-rights-council/> (accessed: February 24, 2022).

이러한 미국의 민주주의 동맹 기획에 대해 중국은 미국의 민주주의에 대한 비판, 대안적 민주 담론 창출, 대항 국제포럼 개최 등을 통해 정면 대응을 시도하였다.

먼저 중국 외교부는 민주주의 정상회의 개최 직전인 12.5 중국 외교부 홈페이지를 통해서 ‘미국의 민주주의 상황(The State of Democracy in the United States)’을 공개하였다.³⁰ 미국의 민주주의가 금권정치와 내부 분열, 불평등과 같은 중요한 한계를 노정하고 있다는 것이다. 또한 중국 국무원신문판공실은 12.4 ‘중국적 민주(中国的民主)’를 발표하여 중국의 사회주의 민주가 새로운 민주 모델임을 주장하였다.³¹ 고정된 민주주의의 모델은 없으며, 민주주의는 다양한 형태들로 나타날 수 있고, 중국의 전과정인민민주주의(全过程人民民主, whole-process people's democracy)는 서구 민주주의에 대한 중국적 대안이라는 것이다.³² 또한 중국 중앙선전부는 12.4 다오위타이 국민관에서 “민주: 전 인류의 가치” 제하에 120여국 대표와 관련자들이 참여한 국제포럼을 개최하였다.

한편 2022년 베이징 동계올림픽 개최와 관련하여 미국은 신장 위구르

족 관련 인권 침해를 ‘제노사이드’로 규정하면서 주요 동맹국들과 더불어 외교적 보이콧을 실행하기도 하였다.

물론 미국의 대중 이데올로기 공세는 단지 이러한 명시적인 규범적 비판의 영역에만 머무는 것이 아니다. 쿼드(Quad), 오키우스(AUKUS) 등 군사-안보 분야의 동맹 결집, 경제번영네트워크(EPN), 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF), 클린 네트워크 등 경제-기술 분야의 동맹 결집을 위한 규범적 명분 역시 중국 권위주의의 도전에 대한 대응과 규칙 기반 국제 질서를 수호하는 데에 있기 때문이다. 이런 점에서 보면 권위주의의 도전에 대한 이데올로기적 대응이라는 명분 아래 미국의 전 방위적인 대중 공세가 진행되고 있는 셈이다.

위와 같은 미중 이데올로기 경쟁의 역사와 배경 그리고 현재의 진행 양상을 종합적으로 살펴보면, 먼저 우리가 확인할 수 있는 것은 이데올로기 경쟁 자체가 미중 관계를 결정하는 핵심 요인은 아니라는 점이다. 자유 민주주의와 사회주의라는 양립 불가능한 이데올로기적 대립이 공고하던 냉전 시기나 냉전 종식 이후에도 안보나 경제 분야의 전략적 공동 이익은 미중 사이의 이데올로기적 대립을 억제해왔던 것이 사실이다.

그런 점에서 오늘날 전개되고 있는 미중 이데올로기 경쟁은 미국과 중국 사이의 안보와 경제 분야 전략적 협력 필요성이 축소되고 양국이 패권 경쟁 국면으로 진입하면서 그간 억제되어왔던 가치를 둘러싼 이데올로기적 충돌이 분출되고 있는 상황이라고 이해할 수 있다. 냉전 이후 전 지구적인 민주주의와 시장의 확산에 대한 기대가 배반되고 서구 민주주

30 “the State of Democracy in the United States,” Ministry of Foreign Affairs of the people's Republic of China, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202112/t20211205_10462535.html, (검색일: 2022년 2월 24일)

31 国务院新闻办公室, 『中国的民主』(2021.12.4.), http://www.gov.cn/zhengce/2021-12/04/content_5655823.htm, (검색일: 2022년 2월 24일), 영역본, China: Democracy That Works, http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/04/content_WS61aae34fc6d0df57f98e6098.html (accessed: February 24, 2022).

32 전과정인민민주주의는 2012년 18차 당대회 이후 중국 당국이 사용하는 개념으로 중국적 민주가 선거, 협상, 의사결정, 관리, 감독 전반을 포괄하고, 절차와 내용, 직접 민주와 간접 민주 모두를 포괄하고 있다는 점을 부각시키고 있다.

의 퇴행 국면과 중국의 부상 국면이 중첩되면서 미중 사이의 가치와 이데올로기를 둘러싼 충돌도 부상하고 있는 것이다.

그러나 현재 미중 사이의 이데올로기 경쟁이 격화되고 있다는 것만은 분명하며 또 이러한 이데올로기 갈등이 군사안보, 경제기술 분야 갈등들과 중첩되면서 갈등을 촉발하고 강화하는 한 요인이 되고 있다는 사실도 분명하다.³³ 특히 이데올로기 갈등은 그 고유한 성격상 상대방을 공존할 수 없는 ‘적’으로 규정하고 이분법적 대립을 강화하는 경향이 있다는 점을 고려할 때, 이데올로기 갈등은 언제나 미중 대결을 극대화할 위험성도 존재한다.

미중 이데올로기 경쟁의 실체가 무엇이고 그 전망은 어떠한가에 대해서는 현재 다양한 판단들이 경합하고 있다.³⁴ 한편에서는 미중 경쟁의 핵심은 결국 이데올로기 경쟁이며 이러한 경쟁은 본질상 냉전 시대 이념 경쟁과 다르지 않다는 주장이 존재한다.³⁵ 또한 다른 한편에서는 현재 미

중 사이의 이데올로기 경쟁은 냉전 시대의 양립 불가능한 이념들 사이의 경쟁도 아니며 냉전 시대와 같은 이념에 따른 국제 사회의 진영화는 불가능하다는 견해도 존재한다.³⁶

앞서 살펴본 바와 같이 현재 미중 이데올로기 경쟁은 적어도 규범 경쟁의 측면에서 보면 과거 냉전 시대의 경우와는 본질적인 차별성을 가지고 있는 것이 사실이다. 그러나 향후 미중 이데올로기 경쟁이 냉전 시대 이데올로기 충돌 양상으로 격화할지, 평화공존 속의 관리 가능한 경쟁 양상으로 완화될 수 있을지는 미래의 미중 관계 나아가서는 국제 질서의 양상에 의해 결정될 아직은 유동적인 열린 미래라고 볼 수밖에 없을 것이다.

33 Dalei Jie, "The emerging ideological dilemma between China and the U.S.", *China International Strategy review*(2020) 2, p. 190.

34 국제전략문제연구소(CSIS)의 "Are the United States and China in an Ideological Competition?"(2019.12.13.)은 미중 이데올로기 경쟁에 대한 다양한 전문가들의 평가와 견해를 잘 보여주고 있다. Jessica Chen Weiss는 미중 이데올로기 경쟁이 냉전으로 가고 있는 것은 아니며 이데올로기 경쟁 측면에 몰두하는 것은 경제와 기술 분야에서 중국의 영향력 증대라는 핵심을 가릴 뿐이라고 평가한다. 중국은 자기 체제를 고수하려고 할 뿐이며 전 지구적 민주주의 후퇴에 대한 중국공산당의 영향 역시 미미하다는 것이다. 반면에 Daniel Tobin은 레닌주의의 일종인 중국 공산주의 이데올로기와의 경쟁이 핵심이며, 중국의 이데올로기적 목표는 단지 체제 고수라는 방어적 수준으로 평가할 수 없다고 말한다. Toshi Yoshihara는 서구적 가치의 위협에 대한 중국의 이데올로기적 방어가 핵심이기는 하지만 이를 위해 중국은 공격적 수단들을 활용하고 있음을 지적한다. Andrew Merth는 중국이 내세우는 이데올로기들은 허울일 뿐이며 시진핑 시대 중국을 지배하는 것은 민족주의적 명령이라고 주장한다.

35 미중 경쟁에서 여전히 이데올로기 경쟁에 주목할 필요가 있다는 주장으로는 Matthew Kroenig, "The Power Delusion", *Foreign Policy*, 2020.11.11. 참조. 그러나 그 역시 중국공산당 붕괴나 중국민주화를 목표로 하는 전략에 대해 동의하지는 않는다.

36 Thomas J. Christensen, "There Will Not Be a New Cold War", *Foreign Affairs*, March 24, 2021.

III

미중 이데올로기 경쟁의 쟁점

1. 체제 경쟁: 자유 민주주의 vs 사회주의 민주

2. 국제 질서 경쟁: 규칙 vs 포용, 인권 vs 주권

이 장에서는 현재 진행 중인 미중 이데올로기 경쟁 관련 핵심적인 규범적 쟁점들을 ‘국내 민주’와 ‘국제 민주’의 두 차원으로 나누어 살펴보고자 한다.³⁷ 먼저 국내 민주 차원의 쟁점은 자유 민주주의와 사회주의 민주라는 두 체제 사이의 우월성 경쟁으로 볼 수 있다. 그리고 국제 민주 차원의 쟁점은 국제 질서 주도권을 둘러싼 ‘규칙 기반 국제 질서’와 ‘개방적이고 포용적인 다자주의 국제 질서’ 사이의 논쟁, 인권과 주권의 우선성 논쟁으로 요약할 수 있다.

물론 이 두 차원의 논쟁이 분석적으로 구별될 수는 있지만 실질적 논쟁에서는 두 차원이 병합되고 있는 것도 사실이다. 예를 들면 특정 국가의 인권 침해 문제는 해당 국가의 국내 정치체제의 정당성과 우월성을 판단하는 기준이 되는 동시에 국제 질서 차원에서 해당 국가의 주권을 존중할 것인지, 다자주의 협력에서 해당 국가를 포용할 것인지 배제할 것인지 하는 문제와도 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 각각의 국가들은 고유한 역사, 문화적 조건과 정체성에 따라 상이한 사회정치 체제를 선택할 수 있는 권리가 있으며, 국가들 사이의 평화롭고 민주적인 공존을 위해서는 이러한 국가들 사이의 상호 존중이 반드시 필요하다는 사실 역시 고려해야만 한다. 이는 각각의 국가들이 자신만의 정치체제를 선택하는 국내 민주 문제와 국가들 사이의 인정과 공존의 문제, 즉 국제 민주 차원이 각각 분리되어 고찰될

37 国务院新闻办公室, *China: Democracy That Works*의 경우도 국내 민주와 국제 민주의 두 차원을 구별하고 있다. p. 48 참조.

필요가 있음을 의미한다. 만일 그것이 적정한(descend) 수준의 정치체제라고 한다면, 특정 국가의 내부 정치체제와는 무관하게 국가들 사이의 평화공존을 위한 상호 존중은 반드시 필요할 것이기 때문이다.³⁸ 특정 국가의 시민들이 고유한 위계적 정치체제를 자발적으로 선택한다면, 국제민주 차원에서 볼 때 그러한 선택 역시 정당한 주권적 선택으로 존중받아야만 할 것이다.

미중 이데올로기 경쟁의 쟁점을 다루는 데서 규범적 차원에 집중하는 것은 불가피하다. 이데올로기 경쟁의 핵심은 결국 규범과 명분을 둘러싼 경쟁이 될 수밖에 없기 때문이다. 그리고 모든 규범은 공적 이성(public reason)에 의한 보편적 정당화 가능성을 통해서만 그 설득력과 정당성을 확보할 수 있다. 물론 수사적 효과를 노리는 심리전이나 사태를 은폐하는 정보전이 일시적으로 큰 효과를 발휘할 수 있지만 이러한 효과 역시 그 규범적 정당성과 설득력이 확보되지 않는다면 장기적으로는 유지되기 어려울 수밖에 없을 것이다.

1. 체제 경쟁: 자유 민주주의 vs 사회주의 민주

가. 쟁점

체제 우월성을 둘러싼 미중 이데올로기 경쟁의 쟁점은 자유 민주주의

와 사회주의 민주 사이의 대결로 요약할 수 있다. 현재 미국은 중국의 정치체제를 ‘권위주의(authoritarianism)’ 정체로 규정하고 있다. 권위에 대한 맹목적인 복종을 요구하는 권위주의 정체는 지도자나 소수 엘리트의 이익을 위해 다수의 개인에 대한 자의적인 지배와 통제, 억압을 감행하는 비민주적인 정치체제다.³⁹ 일인일표, 다수 정당 사이의 경쟁에 기초한 선거를 통해 성립되지 않은 중국공산당의 지배는 결코 민주적으로 정당화될 수 없으며, 이러한 지배는 결국 중국 인민들의 자유와 인권에 대한 탄압을 수반할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 비판은 우리에게 이미 익숙한 자유 민주주의의 이념에 기초하고 있다. 이에 따르면, 현대 민주주의는 개인의 자유와 인권에 대한 보장을 요구하는 자유주의(liberalism)와 인민의 자기지배를 요구하는 민주주의(democracy) 사이의 결합체다.⁴⁰ 개인의 인권에 대한 존중과 보호는 민주주의가 다수에 의한 폭정으로 귀결되는 것을 막아주는 필요조건이며, 일인일표에 입각한 정당들 사이의 경쟁 선거는 인민의 자기지배를 목표로 하는 민주주의가 존립하기 위한 필수조건이다. 자유주의와 민주주의 사이의 일정한 상충이 존재하는 것도 사실이지만, 개인의 자유와 인민의 자기 지배를 동시에 충족시키는 자유 민주주의야말로 현대 민주주의의 근간이라는 것이다.

38 자유적 만민과 적정 수준의 만민 사이의 국제법적 평화 상태에 관한 구상은 존 롤스, 장동진·김만권·김기호 역, 『만민법』 (서울: 아카넷, 2009) 참조.

39 “권위주의는 개인적인 사상과 행동의 자유에 반대되는 권위에 대한 맹목적인 복종의 원리이다. 정부 수준에서 권위주의는 인민 전체에 대한 헌법적 책임을 지지 않는 지도자 개인이나 소수 엘리트의 손에 권력이 집중되어 있는 모든 정치체제를 의미한다.”, <https://www.britannica.com/topic/authoritarianism>, (검색일: 2022년 3월 4일).

40 이에 대해서는 노르베르트 보비오, 황주홍 역, 『자유주의와 민주주의』 (서울: 문학과 지성사, 1992)의 제8장 자유주의의 민주주의와의 만남 참조.

이러한 자유 민주주의 이념에 기초한 중국 권위주의 체제에 대한 미국의 비판에 맞서서 먼저 중국은 중국의 정체는 권위주의가 아니라 사회주의 민주, 중국특색 사회주의 민주에 기초하고 있다고 대응한다.⁴¹ 중국공산당의 지배는 서구의 경로와는 구별되는 중국적 민주의 길을 걸어왔으며, 제국주의 지배로부터의 해방, 개혁개방을 통한 급속한 경제적 성장, 국내 통치의 안정성 확보, 중국 인민들의 적극적인 지지 등을 통해서 그 역사적, 현실적 정당성이 이미 입증되었다는 것이다. 중국에는 중국 고유의 문명과 역사, 현실이 존재하며 중국 특색의 사회주의 민주라는 이러한 상황에 부응하는 고유한 민주화의 길을 걸어왔으며, 그 역사적 성취를 통해 이미 그 정당성도 확보했다는 것이다.

이러한 미중 사이의 비판과 대응의 논의 구조를 보면, 국내 체제를 둘러싼 논쟁의 규범적 쟁점은 결국 중국의 정치 체제를 권위주의로 볼 것인가 아니면 중국적 민주로 인정할 것인가 하는 문제로 수렴된다고 볼 수 있다. 체제 우월성 경쟁이 적어도 규범적 차원에서 의미 있게 논의되기 위해서는 무엇보다 먼저 중국적 민주라는 것이 정당화 가능하다는 점이 먼저 전제되어야만 하기 때문이다.

물론 미중 사이의 체제 우월성과 관련된 논쟁은 규범적 논거 이외에도 각국 정치 체제의 효율성, 안정성, 위기대응 능력 등 사실과 관련된 논거

들과도 깊이 연관되어 있는 문제들이다. 그리고 이러한 우월성을 둘러싼 논란은 역사적 조건의 상이성, 비교 기준 설정의 문제 등 다양한 자의적 해석의 여지가 존재한다. 예를 들어 어떤 정치 체제가 특정 국가의 경제 성장에 유익한가 하는 문제는 해당 사회의 경제 발전 수준, 국제 시장에서 차지하는 위치, 자원 및 노동력 확보 수준 등 상이한 역사적, 사실적 요인들에 의해 결정될 수밖에 없을 것이다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 이러한 체제 우월성 경쟁은 이미 규범적 차원의 정당성 논의를 전제할 수밖에 없다. 먼저 중국이 주장하는 사회주의 민주라는 것이 규범적으로 정당화될 수 있을 때에만, 통치 효율성이나 위기 대응 능력 등과 관련된 체제 우월성 경쟁도 유의미한 것이 될 수 있기 때문이다. 독재 국가가 경제 성장에서 그 성과를 거둔다 한들 그것은 그 체제가 경제적 효율성을 성취하였다는 사실에 대한 징표일 뿐 그 정치 체제가 민주적으로 정당화될 수 있는가 하는 문제와는 아무런 관련도 없다. 이런 점들을 고려하여 아래에서는 중국적 민주와 관련된 규범적인 쟁점에 논의를 집중할 것이다. 먼저 중국이 내세우는 중국적 민주, 사회주의 민주에 대해 좀더 상세히 살펴보고자 한다.

사실 사회주의 민주에 대한 중국의 모색 및 담론화 작업은 오랜 시간 지속되어 왔다. 이미 1956년 쌍백운동(百家爭鳴, 百花齊放)과 1957년 반우파 투쟁, 1966-76년 문화대혁명, 1978-80년의 '베이징의 봄', 1989년 천안문 민주화 운동 등 대대적인 격변들 자체가 사회주의와 민

41 팡닝은 중국을 권위주의 정체로 분류하는 것은 잘못이라고 주장한다. "중국의 제도와 체제는 이른바 '권위주의'와는 근본적으로 다르다. ... 중국의 현행 정치체제는 전제정치 상황처럼 한 사람, 하나의 당, 하나의 집단의 사욕을 목적으로 하는 체제가 아니라 집중된 자원을 계획적으로 분배하여 공업화와 현대화를 실현시키는 전략적이고 발전적인 체제이다. 중국에서 권력집중은 현상이며 권력의 목적이 본질이다." 팡닝, 김선녀 역, 『중국 민주주의 노선』 (서울: 역락, 2019), p. 19.

주의 관계를 둘러싼 갈등이었다고 볼 수 있다.⁴² 그러나 자본주의 필멸론에 입각한 기존의 인민 민주주의 담론에서 벗어나 중국 사회주의 체제 내에 민주주의를 도입하기 위한 적극적 모색과 논의가 시작된 것은 천안문 민주화 시위와 소비에트 몰락 이후 탈냉전 시기부터라고 보아야 할 것이다.⁴³ 이미 덩샤오핑 자신도 민주주의 없이는 사회주의를 상상할 수 없고 사회주의 현대화는 더욱 상상할 수 없다는 주장을 제기한 바 있으며, 이후 장쩌민과 후진타오 역시 이런 맥락에서 사회주의 민주정치 발전을 지속적으로 주장해왔다.⁴⁴ 그리고 이러한 지도자들의 인식 변화와 더불어 중국 내에서 사회주의 민주를 둘러싼 논의는 중국공산당 내부는 물론 학계 차원에서도 확산되어 나갔다.

아래에서는 미중 이데올로기 경쟁의 가속화 과정에서 중국이 2021년 12월 4일 국무원신문판공실 명의로 공개한 ‘중국적 민주(中國的民主)’ 텍스트를 표준으로 삼아 중국적 민주, 사회주의 민주에 대한 주장을 검토해 보도록 하자.⁴⁵ 여기서는 (가) 중국 사회주의 민주론의 기본 전제에 해당하는 민주주의에 대한 이해 방식 일반, (나) 중국적 민주에 대한 역사적인 정당화 방식, (다) 중국적 민주주의 작동 방식 등으로 논의를 나누어 검토를 진행한다.

42 이홍규, “중국 내 ‘사회주의민주’ 인식과 실천 구상의 다양성-중국 정치개혁 방향에 대한 함의”, 『中蘇研究』 제37권 제3호, 2013, p. 130.

43 이희옥, “중국식 민주에 대한 하나의 해석”, p. 325 이하 참조.

44 이홍규, “중국 내 ‘사회주의민주’ 인식과 실천 구상의 다양성-중국 정치개혁 방향에 대한 함의”, p. 132 이하 참조.

45 아래에서 동 텍스트에 대한 인용은 영역본을 기준으로 본문 중에 (CD, p.) 형식으로 표기한다.

1) 민주주의에 대한 이해 방식 일반

중국 당국은 먼저 민주주의는 보편적 가치이지만 동시에 다양한 형태로 구현되는 것으로 규정하고 있다. “민주주의는 인류의 공동 가치”이지만, 동시에 “끊임없이 발전하는 구체적인 현상”이다. “역사와 문화와 전통에 뿌리박고 있는 민주주의는 다양한 형태를 가지며 그들 나름의 탐험과 혁신에 기초하여 다양한 인민들이 선택한 길을 따라서 발전해왔다.” (CD, p. 1). “고정된 민주주의의 모델은 없다. 민주주의는 다양한 형태들로 나타난다.” (CD, p. 2).

이와 같이 민주주의의 보편성과 동시에 특수성을 주장하는 것은 중국적 민주가 민주라는 보편성을 가지는 동시에 중국적 특색을 가진 민주주의의 한 형태라는 주장이 성립하기 위한 전제로서 기능하고 있다. 만일 하나의 현대화(modernization), 하나의 민주화를 통한 모든 사회의 수렴만이 가능하다면, 중국적 민주라는 대안적 민주주의 모델이 존재할 수 있다는 주장 자체가 성립할 여지도 없을 것이기 때문이다.⁴⁶

한 정체가 민주주의 정체인지 여부를 결정하는 기준에 대해서는 다음과 같이 주장하고 있다. “한 나라가 민주주의인가 여부는 그 인민이 진정으로 나라의 주인인지 여부, 인민이 투표권 더 중요하게는 폭넓은 참여권을 가지고 있는지 여부, 선거에서 그들에게 구두 약속이 제시되는지,

46 이는 서구적 근대만을 유일한 근대화 경로로, 근대화의 최종 목적지로 간주해 온 기존 근대화론(modernization theory)에 대한 비판으로 등장한 다중근대론(Shmuel N. Eisenstadt, *Multiple Modernities*, Routledge, 2002), 중층근대론(김상준, 『맹자의 꿈, 성왕의 피』, 아카넷, 2016) 등의 이론들과도 연결될 수 있다.

더 중요하게는 선거 이후에 얼마나 많은 그런 약속들이 실현되는지 여부, 국가 체계와 법에서 정치적 절차와 규칙들이 확립되어 있는지, 더 중요하게는 권력 행사를 위한 이러한 규칙과 절차들이 민주적인지 여부, 그리고 더 중요하게는 권력 행사가 정말로 공적인 조사와 검토에 종속되어 있는지 여부에 달려 있다.”(CD, p. 2).

민주주의 여부 판별을 위한 이러한 기준은 인민 주권의 실현 여부를 중심으로 투표권과 참여권, 민주적 절차 및 절차의 실효성, 권력에 대한 공적인 감시 등을 민주주의 여부를 판별하기 위한 종합적 기준으로 제시하고 있다. 이러한 기준은 민주주의 여부를 판별하기 위한 일반적 기준으로 수용될 수 있을 것으로 보인다. 다만 자유 민주주의 성립을 위한 기초라고 할 수 있는 개인의 인권, 기본권 보장 문제는 여기서 명시적으로 서술되지 않고 있다.

또한 민주주의 여부를 판별하는 주체와 관련해서는 각 나라의 인민과 동시에 국제 공동체가 그 주체가 되어야 한다고 주장하고 있다. “한 나라가 민주적인지 여부는 한줌의 외부인들에 의해서 결정되는 것이 아니라 그 나라의 인민들에 의해 판결되어야 한다. 한 나라가 민주적인지 여부는 스스로를 임명하는 소수의 재판관들에 의해 자의적으로 결정되는 것이 아니라 국제 공동체에 의해 승인되어야만 한다.”는 것이다(CD, p. 2).

이는 중국의 정치체제를 전체주의나 권위주의로 규정하는 서방의 이데올로기적 공격에 맞서기 위한 주장으로 보이지만, 원칙상 민주주의 여

부를 판단하는 주체가 각 나라의 인민 자신과 동시에 국제 공동체 일반이 되어야 한다는 것은 나름의 정당성을 갖는 주장이라고 할 수 있다. 다만 국제 공동체의 승인이라는 것은 언제나 국제 공동체 내부의 열린 토론과 상호 비판을 통해서만 비로소 가능하다는 점도 동시에 강조되어야만 할 것이다.

한편 중국적 민주가 가지는 특수성은 다음과 같이 문명과 전통에 의거해서 설명되기도 한다. “전과정인민민주주의는 이 광대한 대지에 뿌리박고 있으며, 중국 문명의 문화와 전통에 의해 양육되었고, 인류 문명의 성취에 의거한다.”(CD, p. 7). 중국적 민주가 가지는 특수성은 서구 문명과 구별되는 중국 문명, 문화, 전통에 뿌리박고 있다는 것이다. 그러나 중국적 민주주의 특수성에 대한 이러한 주장을 우리가 받아들인다고 해도 규범적인 관건은 그러한 특수성이 과연 보편적인 정당성을 확보할 수 있는가 여부에 달려 있을 수밖에 없다.

2) 중국적 민주에 대한 역사적인 정당화 방식

민주주의를 이해하는 방식 일반에 대한 이러한 논의를 전제로 중국 당국은 먼저 중국공산당 지배 하의 사회주의 민주에 대한 역사적인 정당화를 시도하고 있다.

중국적 민주에 대한 역사적 정당화는 먼저 서구 정치체제 도입을 위한 실험이 중국의 경우 모두 실패했다는 역사적 평가에서 출발한다. “1911년 혁명 이후 중국 인민은 의회제, 다당제, 대통령제 등 서구 정치체제를

도입하기 위해 수많은 시도를 했지만, 이 모든 시도들은 결국 실패했다”는 것이다(CD, p. 4). 제국주의 침략에 맞서 서구 민주주의 제도 도입을 통해 중국의 독립과 발전, 현대화를 도모했지만 결국 이러한 시도들은 역사적 실패를 면치 못했다. 이러한 평가는 결국 중국공산당 창당에 대한 긍정적인 역사적 평가로 이어진다. “1921년 중국공산당 창당은 중국에서 민주주의로 나아가는 길을 밝혀주는 횃불과도 같았다.”(CD, p. 5).

이러한 평가에 기초하여 중국 민주주의 발전의 역사는 대략 다음과 같이 결산되고 있다. 즉, 중화인민공화국 창건까지의 신민주주의 혁명 시기(1919 ~ 1949), 국가건설과 사회주의적 변혁이 진행된 사회주의 혁명과 재구성 시기(1949 ~ 1978), 1978년 이후 개혁개방과 사회주의 현대화 시기 그리고 2012년 18차 당대회 이후 시기로 구별된다.

1949년 중화인민공화국의 건국은 수천 년의 봉건 지배를 종식하고 인민민주주의로 전환한 기점으로 평가되고 있으며, 이후 1978년까지 중국공산당은 국가권력의 건설과 공고화, 생산수단의 사회화는 물론 인민대표대회, 중국공산당 영도 하의 다당합작제 및 정치협상제도, 민족지역자치 제도 등을 구비해 나간 것으로 규정된다.

이어서 1978년 이후 개혁개방과 사회주의 현대화 시기에는 앞선 제도적 기초 위에 “당은 중국 특색의 사회주의 정치 발전의 길을 고수하면서 사회주의 민주와 법치 발전에서 인민을 이끌었다”고 평가한다(CD, p. 5). 그리고 “2012년 18차 당대회 이후로 중국특색 사회주의는 새 시대에 들어섰”으며, “중국공산당은 민주주의 새 단계를 시작하면서 전과정

인민민주주의를 발전시키기로 결정하였다”(CD, p. 6).

결국 서구 민주주의 제도 도입 시도들이 이루어내지 못한 반제반봉건 민주주의 혁명 과제 해결에 성공하고, 중국의 경제 성장과 오늘날의 부흥을 성취한 중국공산당 주도 하의 중국적 민주주의는 이미 그 역사적 성취 속에서 정당성이 입증되었다는 것이다.

3) 중국적 민주주의 작동 방식에 근거한 정당화 방식

중국 당국은 중국적 민주주의 제도적 기본 틀로 다음 6가지를 제시하고 있다. 1. 인민민주주의 독재, 2. 인민대표대회, 3. 중국공산당 영도 하의 다당협력 및 정치협상, 4. 애국통일전선, 5. 민족지역자치, 6. 기층자치가 그것이다.

먼저 인민민주주의 독재에 대한 정당화는 다음과 같다. “민주주의와 독재는 그 용어상 모순되는 것처럼 보이지만, 그들은 결합을 통해 조국의 주인으로서의 인민의 지위를 보증한다. 대다수의 이익을 위해 작은 소수는 제재를 받으며, “독재”는 민주주의에 봉사한다”(CD, p. 9). 인민 전체의 독재는 다수의 민주주의로 소수자에 대한 독재를 요구한다는 주장이지만, 이 경우 집단의 이익을 명분으로 하는 소수자 권리의 침해 가능성이라는 문제 소지가 존재한다. 기타 제도들에 대한 서술은 중국 내 정치제도에 대한 일반적인 설명이라고 할 수 있다.

문제는 이러한 중국의 정치 제도들이 과연 인민주권, 인민의 주인으로

서의 지위를 제도로 보증하는가 하는 것이다. 이에 대해서 중국 당국은 이러한 제도들에 기초하여 1. 민주선거, 2. 민주협상, 3. 민주결정, 4. 민주관리, 5. 민주감독이 실천되고 있다고 주장한다.

이에 대한 정당화와 관련하여 먼저 중국 당국은 그들의 “전과정인민민주주의는 민주주의의 주요한 두 모델-선거 민주와 협상 민주-를 통합한다”고 주장한다(CD, p. 7). 선거와 관련하여 당국은 “중국에서 선거는 폭넓게 실행되며 나라의 정치적이고 사회적인 생활 전반을 포괄하고 있다”고 주장한다(CD, p. 22). 또한 중국 내의 선거는 경제적 이해관계에 의해 조작되지 않고 평등하게 진행된다는 점도 강조하고 있다.

이와 더불어 선거 민주주의 제한성을 극복하는 방안으로 협상 민주가 강조되고 있다. 일정한 주기를 두고 일회적으로 치러지는 선거의 결함을 협상을 통해 보완함으로써 민주적 참여의 폭을 확대했다는 것이다.⁴⁷ “문제가 발생할 때마다 관련된 사람들은 항상 선의의 토론을 진행해야 한다. 다수가 관련된 문제들은 관련된 모든 사람들에게 의해 토의되어야 한다”는 것이다(CD, p. 24). 이러한 협상은 모든 영역에서 제안, 회의, 토의, 세미나, 청문, 평가, 협상, 인터넷, 여론조사 등 다양한 형태로 진행되며, 협상을 수행하는 주체 역시 정당, 의회, 정부 부처, 중국인민정치협상회의, 인민조직, 사회조직, 공동체 등 다양하다.

47 중국의 협상 민주 논의는 하버마스(J. Habermas)가 주장한 토의 민주주의(deliberative democracy)론을 차용하고 있지만, 그의 논의는 성숙한 시민사회 공론장의 발달과 선거에 입각한 대의 민주주의 체제를 전제한다는 점에서 중국이 내세우는 협상 민주와 동일시하기 어렵다. 이에 대해서는 이희욱, “중국식 민주주의의 진화: 협상민주주의 도입의 의미와 한계”, 『국제정치논총』 제54집 2호, 2014, p. 228 이하 참조.

중국 당국은 이를 통해 “전과정인민민주주의는 모든 인민들의 폭넓고 지속적인 참여를 가능하게 하면서 56개 민족으로 이루어진 14억 이상의 인구를 포괄하는 광대한 나라의 민주적 체계를 작동시키고 있다”고 주장한다(CD, p. 7).

한편, 지지하는 바와 같이 중국적 민주주의 대전제는 중국공산당의 지도다. 이와 관련하여 중국 당국은 “중국공산당의 지도력은 전과정인민민주주의를 위한 근본적 담보다. 중국만큼 큰 나라가 14억 인민의 관심을 완전하게 대의하고 다룬다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이를 위해서는 강력하고 중앙집중적인 지도력이 반드시 필요하다”고 주장하고 있다(CD, p. 8). 중국이라는 국가의 광대한 영토와 인구 규모, 중앙집권적 통일성의 필요성에 의거하여 중국공산당의 지도를 정당화하고 있는 셈이다.

물론 이와 더불어 중국공산당의 당내 민주 역시 강조된다. “중국공산당은 당내 민주주의를 지지하며, 인민민주주의 발전에 더 잘 기여하기 위하여 민주적 선거, 의사결정, 관리, 감독을 실행한다”는 것이다(CD, p. 8). 이와 더불어 당 관료 선발과 임명 절차의 개선, 법에 의한 지배를 위한 노력 등도 강조하고 있다.

권력 감시와 관련하여서는 지배 정당 교체나 권력 분립과 구별되는 효과적인 감시 시스템이 구축되어 있다고 주장한다. 인민대표대회, 공산당 이외의 정당들, 국가 행정기구, 감독위원회, 사법기구, 재정 및 회계기구, 통계기구 등은 물론 시민들과 법인, 기타 조직들을 통한 공적 감시와

미디어를 통해 표출되는 공론을 통해서도 권력 남용에 대한 철저한 감시가 진행되고 있다는 것이다.

이상과 같이 중국 당국은 중국의 정치체제를 권위주의가 아닌 또 하나의 민주주의, 즉 중국적 민주 혹은 사회주의 민주로 정당화하고 있다. 뿐만 아니라 최근 들어서는 중국적 민주가 단지 또 하나의 민주라는 주장을 넘어 서구 민주주의에 대한 우월성을 주장하기도 한다. 이러한 자기 주장은 2008년 금융위기, 지속적인 경제와 국력 성장, 코로나19 위기에 대한 성공적 대응 등을 그 배경으로 더욱 강화되고 있는 것으로 보인다.

중국 외교부가 2021년 12월 5일 공개한 “미국의 민주주의 상황”도 미국 민주주의의 근본적 결함에 대한 비판을 통해서 중국적 민주주의 우월성을 간접적으로 주장하고 있다.

중국 당국은 미국의 민주주의 상황에 대해 1. 뿌리 깊은 문제들로 인한 체계적 결함, 2. 민주주의 실행에서의 혼란과 혼동, 3. 미국의 민주주의 수출이 낳은 재앙적 결과 등에 대해 비판하고 있다.⁴⁸ 이중 국내 체제 관련 문제는 주로 1과 2 부분에서 언급되고 있다. 비판의 핵심은 미국의 자유 민주주의 체제가 실제로는 금권 정치, 소수 엘리트의 지배, 무조건적 반대, 선거 규칙의 결함, 민주주의 기능 부전으로 인한 신뢰의 위기 등의 문제에 봉착하고 있다는 것이다. 이러한 체계적인

문제와 더불어 동 문서는 의사당 침탈, 고착된 인종주의, 코로나19 대응 실패, 빈부격차 확대, 말뿐인 언론 자유 등 최근 미국 내의 주요한 사회 문제들 역시 비판하고 있다. 미국의 민주주의 상황에 대한 이러한 비판들은 역으로 중국적 민주주의 우월성을 주장하는 것으로도 독해될 수 있을 것이다.

나. 평가와 전망

중국적 민주주의 핵심 주장은 다음과 같이 요약될 수 있다. 보편가치인 민주주의는 문명적, 역사적 조건에 따라 다수의 형태로 발현될 수 있으며, 중국공산당 지도에 입각한 중국적 민주주의는 그 역사적 성취를 통해서 이미 그 정당성을 입증했고, 현재 중국의 민주주의는 기층선거, 광폭협약, 당내 민주화를 통해 매우 원활하게 작동하고 있다는 것이다.

그러나 이러한 중국적 민주주의 정당화 주장에 대해서는 대략 다음과 같은 평가 혹은 문제 제기들이 가능하다고 본다.⁴⁹ 첫째, 선거를 통해 정당화되지 않은 중국공산당 일당지배에 대한 규범적 정당화는 과연 가능한가 하는 것이다. 중국 당국은 중국공산당의 역사적 성취와 국가 규모의 방대함 등의 환경 요인 그리고 당내 민주화를 통해 이러한 정당화가 가능하다는 입장이다. 특히 당내 민주화와 관련하여서는 선거와 추천을 결합한 당 내부의 인재 양성 과정, 당내 권력 분립과 감시,

48 Ministry of Foreign Affairs of the people's Republic of China, “the State of Democracy in the United States” 참조.

49 아래 첫째와 둘째 평가 내용과 관련해서는 이정남, “시진핑 ‘신시대’ 중국의 정치체제: 당국가체제의 ‘진화’와 새로운 패러다임의 권위주의 체제의 등장”, 『중소연구』 제44권 제3호, 2020 참조.

당 내부의 민주적 논의와 협상 등을 통해 중국공산당의 민주적 정당성 확보를 주장하고 있다.

그러나 국토와 인구의 방대함이 전자 민주주의가 가능한 오늘의 현실에서 선거를 통한 민주적 정당성 확보를 회피할 설득력 있는 이유는 될 수 없다. 또한 현능주의(meritocracy)에 입각한 당 내부의 인재 양성 및 선발 과정이 중국공산당 내부 체제의 탁월함과 민주성을 강화한다고 하더라도 그것이 다수 정당 사이의 경쟁을 통한 중국공산당 지배의 민주적 정당성 확보 절차를 대체할 수 있는 것도 아니다.⁵⁰ 게다가 현재 중국공산당 지배 하의 중국 정치체제가 권력 분립과 감시 차원에서 중요한 결함을 가지고 있다는 사실 역시 부정하기 어렵다.⁵¹

둘째, 중국공산당의 민주적 정당성을 일정 정도 수용한다고 하더라도 그 정당의 입법, 사법 관련 지도 권능과 지위가 과연 민주적으로 정당화될 수 있는가 하는 문제다.⁵² 중국 당국은 “중국공산당은 입법에 대한 지도를 실행하고, 법의 실행을 보증하며, 사법 정의를 지지하고, 법을 준수하는 데에서 모범적인 역할을 수행한다”고 주장한다(CD, p.

50 중국식 현능주의(meritocracy)에 대한 옹호와 정당화 시도로는 대니얼 A. 벨, 김기협 역, 『차이나 모델』(서울: 서해문집, 2017) 참조. 이에 대한 비판은 나중석, “대니얼 벨의 정치적 능력주의에 대한 비판적 고찰”, 『사회와철학』 41권, 2021, p. 205 이하 참조.

51 중국 내에서 제기되고 있는 중국 민주주의 발전과 관련된 구상들도 이러한 중국공산당 일당독재의 민주적 결함을 보충하기 위한 제안들로 보인다. 이와 관련하여서는 이홍규, “중국 내 ‘사회주의민주’ 인식과 실천 구상의 다양성-중국 정치개혁 방향에 대한 함의”, p.137 이하 참조. 여기서는 팡닝, 왕구이슈, 가오팡, 첸리첸 등의 정치개혁을 위한 구상들이 비교 정리되어 있다.

52 당의 영도와 의법치국의 관계, ‘헌정(憲政)’ 이해를 둘러싼 중국 내부 반헌파, 사헌파, 법헌파 사이의 논쟁 상황에 관해서는 장윤미, “중국의 사회주의민주정치 구상”, 『국가전략』 제21권 3호, 2015, p. 99 이하 참조.

8). 여기서는 결국 입법부와 사법부에 대한 당의 지도, 영도가 명시되어 있는 셈이다.

먼저 입법부에 대한 당의 지도는 인민의 주인으로서의 지위, 즉 인민 주권을 의미하는 입법 행위에 대한 당위 우위를 전제하고 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 중국공산당 지배의 민주적 정당성이 가지는 규범적 결손을 고려할 때, 이는 규범적으로 정당화되기 어려운 부분이다. 인민 전체의 민주적 의지를 대표하는 입법부의 입법 행위에 의거하는 당의 지배에 대한 고민이 필요해 보이는 이유다.⁵³

셋째, 사법부에 대한 당의 지도와도 관련되는 문제로 중국공산당 일당 지배로 인한 권력 감시에서의 근본적인 한계 문제가 존재한다. 중국공산당 내 최고 지도자 및 최고 권력 기구의 권력 남용이나 오용을 감시하고 통제할 권한이 부재하다는 것이다. 중국공산당 내부에서도 감독권이 독립화되어 있지 못하며, 입법부나 사법부의 중국공산당에 대한 독립적 감독, 통제 기능도 확보되어 있지 못한 상황이다. 물론 주지하듯이 독립된 언론을 통한 권력 감시에도 한계가 존재한다. 이러한 상황으로 인해 관방의 입장을 대변하는 팡닝의 경우에도 “민주적 관리감독은 현 단계의 중국특색 사회주의적 민주정치를 구현하는 데 있어서 대대적으로 강화해야 할 필요가 있는 중요한 영역”이라고 언급한 바 있다.⁵⁴

53 예를 들어 왕구이슈는 당의 결정에 대한 전국인민대표대회 부결권 인정, 법률에 의거한 당의 영도제 등의 주장을 제시하고 있다. 이홍규, “중국 내 ‘사회주의민주’ 인식과 실천 구상의 다양성-중국 정치개혁 방향에 대한 함의”, p.147.

54 팡닝, 김선녀 역, 『중국 민주주의 노선』, p.31.

중국 정치체제가 가지고 있는 이러한 중요한 민주적 규범성에서의 결손은 결국 다양한 중국 내 인권 침해 상황으로 연결되고 있다. 내부에서 저항하는 개인과 언론들에 대한 과도한 탄압과 감시, 시진핑 주석 등장 이후 강화되고 있는 개인권력 집중 현상 등도 이와 무관하지는 않을 것이다. 이로 인해 현재 중국의 정치체제는 발전국가를 지향하는 동아시아 권위주의 체제의 일종으로 평가되기도 한다.⁵⁵

중국이 주장하는 중국적 민주가 경제 성장, 정치적 안정성, 국내지치, 위기대응 등에서 큰 성과를 보여 온 사실 자체를 부인하기는 어렵다. 14억 인구를 가진 한 개 대륙 규모 국가의 경제 성장, 정치 안정을 효과적으로 이끌어왔고 이러한 업적을 통해 내부적인 정치적 지지 역시 공고한 것으로 보인다. 또한 기층선거, 협상민주, 당내 민주 증진 등 중국공산당 일당지배를 전제로 내부의 민주적 절차들을 강화해 온 것도 사실이다. 그러나 현대 민주주의의 규범적 지평에서 바라보자면 위에서 지적한 바와 같이 중요한 민주적 결손이 존재하는 것이 사실이다. 물론 향후 중국 정치 체제가 내부적이고 질적인 민주화에 성공할 수 있을지 여부는 아직 열린 문제로 보아야 할 것이다.

현재 국내 정치체제의 우월성을 둘러싼 미중 이데올로기 경쟁은 과거 냉전 시기의 이데올로기 경쟁과는 다음과 같은 점에서 근본적인 차이점

을 갖는다고 할 수 있다. 먼저 현재의 미중 체제 이데올로기 경쟁은 양립 불가능한 두 체제 사이의 적대라기보다는 양립 가능한 두 체제 사이의 경쟁에 가깝다. 전통적인 마르크스-레닌주의는 자본주의 필멸론에 입각한 계급혁명론에 입각해 있었지만, 현재 체제 경쟁에서 중국은 서구 민주주의와 공존, 경쟁 가능한 대안적인 민주 체제를 지향하고 있는 것으로 보인다.

그러나 미중 양국 관계가 패권 경쟁 국면으로 진입하면서 양국 사이의 체제 경쟁과 부분적인 진영화 추이도 나타나고 있어 일정한 경쟁과 대결 국면은 지속될 수밖에 없을 것으로 보인다. 특히 시진핑 주석 집권 이후 개인 권력 독점이 강화되고 있고 디지털 감시 체제도 강화되고 있어 중국 내의 정치적 억압과 자유권 침해를 둘러싼 양국의 대립은 더욱 격화될 수밖에 없을 것이다. 물론 미국 내의 심각한 정치적 양극화와 민주주의 위기 상황 역시 중국의 공세를 촉발하는 요인이 될 것이다. 그리고 이러한 체제 우월성 경쟁은 규범적 정당화를 둘러싼 미중 사이의 담론 경쟁과 더불어 신자유주의 시대가 초래한 양극화 문제에 대한 양국의 대응, 코로나19 대응의 최종 성적표, 중국 인권 문제의 향배, 경제와 첨단 기술 분야 경쟁에서의 승패 등과 같은 다양한 요인들에 의해 큰 영향을 받을 수밖에 없을 것이다.

55 “따라서 중국특색의 민주주의나 정치발전 구상에서 말하는 중국식 민주정치는 기존 민주주의나 권위주의와 다른 그 무엇이 아니라, 전체주의는 벗어났지만 아직 민주주의에 도달하지 못한 권위주의 정치체제를 의미한다. 결국 중국특색의 민주주의에 대한 탐색은 아직 큰 성과를 거두지 못했다고 말할 수 있다.” 조영남, “중국특색의 민주주의 내용과 평가”, 『중국과 중국학』 제10호, 2009, p. 24.

2. 국제 질서 경쟁: 규칙 vs 포용, 인권 vs 주권

가. 쟁점

미중 패권 경쟁이 격화되면서 국제 질서 주도권을 둘러싼 양국 사이의 경쟁도 격화되고 있다. 미국은 중국을 ‘규칙 기반 국제 질서(rules-based international order)’를 위협하고 파괴하는 주범으로 비난하고 있으며, 중국은 미국 중심의 기존 국제 질서가 주권국가들 사이의 상호 존중을 파괴하는 배타적 국제 질서라고 주장한다.

미국은 2차 세계대전 이후 구축된 규칙 기반 국제 질서가 평화 유지와 경제 발전 등에서 인류 역사의 커다란 성취를 이루어냈다고 주장한다. 이러한 국제 질서가 자유주의적 가치와 원칙들에 입각하여 안보, 경제, 거버넌스 영역 전반에서 그간의 발전을 주도해왔다는 것이다. 유엔과 나토(NATO), 세계무역기구(WTO)와 국제통화기금(IMF) 등의 기구들은 이러한 규칙들을 정당화하고 지지해 왔으며 분쟁이 발생하는 경우 이를 평화적으로 조정하는 장이 되었고, 강력한 민주주의 국가들은 이러한 질서를 보존하고 방어하는 것을 도왔다.

규칙 기반 국제 질서는 먼저 안보 영역에서 주권과 영토를 보장한다는 원칙에 입각하여 군사력 사용을 제한하고 대량살상무기의 확산을 막아왔다. 또한 경제 영역에서는 자유시장과 개방적인 국제 교역 및 금융을 통해서 상호 연결된 지구적 경제 체제를 발전시켜왔다. 그리고 거버넌스 영역에서는 민주적 가치와 인권을 증진해왔다. 이런 점에서 규칙 기

반 국제 질서는 결국 다음과 같은 세 가지 규범적 원칙들에 기초하고 있다고 볼 수 있을 것이다. ‘주권 존중을 통한 국제 평화 유지’, ‘자유롭고 개방적인 국제 교역’, ‘민주적 가치와 인권 증진’이라는 규범적 원칙들이 바로 그것들이다.

현재 미국은 중국을 이러한 규칙 기반 국제 질서에 대한 가장 심각한 도전자로 규정하고 있다.⁵⁶ 중국이 경제, 외교, 거버넌스, 안보 영역은 물론 보건 영역에서도 규칙 기반 국제 질서를 잠식, 파괴하고 있다는 것이다.⁵⁷ 물론 이러한 중국의 위협이 가장 심각하게 나타나고 있는 지역은 인도-태평양 지역이다.⁵⁸ 먼저, 경제 영역에서 중국은 지적 재산권 탈취, 불법 보조금 지급, 자국 시장에 대한 접근 제한 등을 시도하고 있으며, 이를 통해 21세기의 핵심기술을 지배하고자 한다. 외교 영역에서는 일대일로와 같은 야심찬 기획을 통해 영향력 확대를 도모하고 있으며, 이를 비판하거나 저항하는 국가들에 대해서는 공격적인 행동을 취하고 있다. 호주에 대한 경제적 강압, 인도와의 국경 분쟁, 대만에 대한 강압, 동중국해와 남중국해를 둘러싼 주변국들에 대한 강압 등이 그 주요 사례들이다. 거버넌스 영역에서는 시장 민주주의에 대한 대안으로 권위주의적 국가 자본주의 모델을 확산하고자 하며, 타국의 민주주의를 파괴하기 위

56 이러한 인식은 2021년 3월 바이든 정부 출범 이후 처음 개최된 미중 고위급 회담의 내용에서도 확인된다. 동 회담 모두 발언에서 블링컨 국무장관은 신장, 홍콩, 타이완, 미국에 대한 사이버 공격, 동맹국들에 대한 경제적 강압을 언급하면서, “중국의 이러한 모든 행동들이 지구적 안정성을 유지하는 규칙 기반 질서를 위협하고 있다”고 주장했다. <https://hk.usconsulate.gov/n-2021031801/> (검색일: 2022년 4월 8일).

57 Atlantic Council, “Global Strategy 2021: An Allied Strategy for China”, p. 10, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/07/Global-Strategy-2021-An-Allied-Strategy-for-China.pdf> (accessed: March 1, 2022).

58 The white house, “Indo-pacific Strategy of The United States”, February 2022. p. 5.

해 “샤프 파워(sharp-power)” 수단을 활용하고 시민들에 대한 감시 기술들을 수출한다.⁵⁹ 안보 영역에서 중국은 군사 현대화 및 확장을 통해 인도 태평양의 미국 동맹국들에 대한 집단 방위를 위협하고 있다. 마지막으로 보건 분야에서는 코로나 바이러스 발생 관련 정보를 은폐하고 세계보건기구에 대한 영향력을 행사하는 등 바이러스 확산을 막고 피해를 줄이기 위한 국제적 노력을 방해했다.

규칙 기반 국제 질서에 대한 중국의 분야별 도전에 대한 미국의 이러한 인식과 비판들을 보면, 이는 결국 앞서 제시한 주권 존중을 통한 국제 평화, 자유롭고 개방적인 국제 교역, 민주적 가치와 인권 증진이라는 세 가지 규범적 원칙들을 전제하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해서 중국이 규칙 기반 국제 질서에 대한 도전자로 비판될 수 있는 근본적인 이유는 그들이 타국의 주권을 침해하고 평화를 위협하거나 자유시장 원칙을 훼손하거나 민주적 가치와 인권을 위협하기 때문이라는 것이다. 중국이 자체 군사력을 증강하고 현대화하는 행위, 기술 경쟁력을 강화하고 국부를 증대하는 행위, 자국의 외교적 영향력을 확대하고자 하는 행위 등은 모두 그 자체로 비난의 대상이 될 수 없는 단지 모든 국가들이 추구하고 있는 일반적인 행위일 뿐이다. 결국 현재 중국의 행위들을 공적으로 비판할 수 있는 이유는 그러한 행위들이 앞서 제시한 세 가지 규범적 원칙들을 훼손하기 때문이라고 할 수 있다.

59 “샤프 파워란 물리적 강제력을 사용하지 않고 상대방으로 하여금 내가 원하는 것을 하도록 하는 능력을 지칭하지만, 소프트 파워와는 달리 매력을 통해서가 아니라, 정보의 조작(manipulation, disinformation)을 통해서 상대방의 혼란과 분열(distraction)을 도모하고, 직·간접적인 압력이나 보상을 수반하는 포섭(co-optation)을 통해서 주체가 원하는 것을 달성하는 능력을 의미함”, 김태환, “중국어 러시아의 ‘샤프 파워’와 함의”, 국립외교원 외교안보연구소, 『IFANS 주요국제문제 분석』 2018-16, p. 3.

바이든 행정부가 내세우고 있는 ‘인도 태평양 전략’에서도 역시 이러한 규범적 전제들을 확인할 수 있다. 먼저 자유롭고 개방적인 인도 태평양은 “정부들이 자신만의 주권적 선택을 자유롭게 누릴 수 있는” 공간으로 규정되고 있다. 모든 정부들이 “강압 없이 독립적인 선택을” 할 수 있도록 보증해야만 한다는 것이다.⁶⁰ 물론 이러한 강압의 대표적인 사례가 경제적 강압이라는 점에서 이는 자유로운 국제 교역이라는 규범을 이미 함축하고 있다. 또한 미국은 인도 태평양 지역에서 “민주적 제도, 법치, 책임 있는 민주적 거버넌스를 증진하는 협력자”가 될 것을 공언함으로써 민주주의 가치에 대한 지향성도 분명히 하고 있다.⁶¹

한편 기존의 규칙 기반 국제 질서를 위협한다는 미국의 이러한 비판에 대해 중국은 자신들이 원하는 것은 국제 질서를 파괴하는 것이 아니라 ‘개방적이고 포용적인 다자주의 국제 질서’를 유지하고 발전시키는 것이라고 대응하고 있다.⁶²

예를 들어 2021년 1월 25일 행해진 시진핑 주석의 다보스 포럼 연설 “다자주의의 횃불로 인류의 전도를 밝히자”의 경우를 살펴보자.⁶³ 먼저 그는 “이데올로기적 편견을 버리고 함께 평화공존, 상호이익, 윈-윈 협

60 The white house, “Indo-Pacific Strategy of The United States”, p. 8.

61 Ibid.

62 중국은 1990년대 후반부터 다자주의를 안보와 경제 영역 모두에서 외교적으로 적극적으로 활용해왔다. 중국의 다자주의 채택 배경과 동향에 대해서는 유동원, “중국의 다자주의 정책: 이론적 논의, 변화 및 특징”, 『중국학』 제43집, 2012 참조.

63 Xi Jinping, “Let the Torch of Multilateralism Light up Humanity’s Way Forward”, http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/25/c_139696610.htm (검색일: 2022년 3월 4일).

력의 길로” 나아갈 것을 주장한다. 또한 이를 위해 문명 간 차별적 위계를 벗어나서 서로의 차이를 인정할 것을 요구하고 있다. 국가들 사이의 차이를 인정하고 서로를 ‘존중’하며 공통의 기반을 넓혀 나가야 한다는 것이다. 이는 문명은 물론 주권에 대한 상호존중 원칙을 함축하고 있는 것으로 보인다.

이러한 주장은 다자주의에 대한 강조로 연결되고 있다. “폐쇄와 배제 대신에 개방과 포용”에 입각한 다자주의가 필요하다는 것이다. 그는 “냉전을 시작하려는 것”, “디커플링 시도, 자의적인 공급망 혼란 조장이나 제재 부과, 고립주의” 등이 세계를 분열과 대결로 나아가게 한다고 비판하고 있는데, 이는 미국과 서방의 대중 견제에 대한 비판으로 읽힐 수 있다. 개방과 포용이라는 자유시장 원칙을 훼손하고 있는 것은 오히려 미국과 서방 국가들이라는 것이다. “우리는 개방된 세계 경제를 건설하고, 다자주의 교역 레짐을 지지하고, 차별적이고 배제적인 표준, 규칙, 체제들을 거부하고 교역, 투자, 기술 교환에 대한 장벽들을 제거해야 한다”는 것이다.

그리고 이러한 주장은 거버넌스와 관련한 차이의 인정에 대한 요구로 이어진다. “역사, 문화, 사회 체제의 차이가 적대나 대결의 이유가 되어서는 안 되며 오히려 협력을 위한 자극이 되어야 한다”는 것이다. 이는 서로의 차이에 대한 존중, 다른 국가의 내정에 대한 간섭 금지에 대한 주장으로 이어진다.

시진핑 주석의 이 연설은 당시 트럼프 행정부의 미국 우선주의 기조

에 맞서 중국이 유엔, 세계무역기구 등의 다자기구를 존중하고 개방적이고 포용적인 다자주의 국제 질서를 수호하겠다는 의지를 적극적으로 표명한 것으로 평가해볼 수 있다. 결국 주권 존중을 통한 평화와 국제적인 자유시장 원칙을 훼손하고 있는 것은 중국이 아니라 오히려 미국과 서방 국가들이라는 것이다.

다음으로 국제 민주와 관련하여 미국에 대해 제기하는 보다 직접적인 비판을 살펴보도록 하자. “미국의 민주주의 상황”은 미국의 민주주의 수출 시도가 낳은 부정적 결과들을 집중적으로 비판하고 있다. 미국의 일방적이고 강압적인 민주주의 확산 시도는 결국 해당 국가의 주권을 난폭하게 침탈하는 행위에 불과했으며, 그 결과 역시 매우 불행했다는 것이다. 도처에서 미국에 의해 진행된 색깔 혁명들은 혼돈과 재앙만을 초래하였으며, 이라크와 아프가니스탄에서 볼 수 있는 바와 같이 미국의 민주주의 수출 계획 역시 인도주의적 비극으로 귀결되었을 뿐이라는 것이다. 인권이라는 보편가치를 수호한다는 것은 결국 미국의 국익 추구를 은폐하려는 명분에 불과했으며, 이러한 명분은 오히려 국제 평화를 위한 제1원칙이 되어야 할 주권 존중 원칙을 파괴하고 있다는 것이다.

국제 질서의 주도권 혹은 국제 민주를 둘러싼 미중 사이의 이런 논쟁 구도를 보면 먼저 흥미로운 점은, 치열한 공방에도 불구하고 양국이 사실상 동일한 규범적 원칙들을 전제로 상대방의 행태를 공격하고 있다는 사실이다. 예를 들어 동일한 주권 존중을 통한 국제 평화라는 원칙에 기초하여 중국은 이라크 전쟁과 같은 미국의 강압적인 민주주의 확산 전략을 비판하고, 미국은 중국의 주변국에 대한 공격적, 강압적 외교를 비판

하고 있다. 또한 동일한 자유로운 국제 교역 원칙에 기초하여 중국은 미국의 공급망 분리 시도와 첨단기술 분야 접근 봉쇄를 비판하고, 미국은 중국의 자국 기업에 대한 불법 보조금 지급과 시장접근 봉쇄를 비판하고 있다. 결국 주권 존중 및 국제적인 개방적 자유 교역이라는 규범적 원칙에 양국 모두 동일하게 호소하고 있는 셈이다. 따라서 이 경우 국제 질서를 둘러싼 미중 사이의 논란은 실제로 누가 그러한 규범적 원칙들을 얼마나 어떻게 훼손하고 있는가 하는 공방일 뿐, 규범 그 자체를 둘러싼 경쟁 혹은 논쟁이라고 보기 어렵다.

반면에 주권 존중 및 자유 교역과 인권 가치 사이의 관계에 대한 쟁점과 관련하여서는 미중 사이에 규범 이해 방식 자체의 차원에서 큰 이견이 존재하는 것이 분명하다. 먼저 중국의 인권 이해 방식은 잘 알려진 바와 같이 서방 국가들의 기존 인권 이해 방식과 차이가 있는 것이 사실이다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 중국 역시 인권 보호 의무를 이미 헌법에 규정하고 있으며, 인권이 보편가치라는 사실 자체를 부정하지 않는다. 그럼에도 불구하고 중국은 동시에 중국식 인권의 특색을 강조하고 있는데, 이는 대체로 개인주의와 구별되는 집단주의적 특성, 자유권보다 사회권을 강조하는 특성 등을 가지고 있다.⁶⁴ 동시에 중국은 주권이야말로 인권 보장을 위한 전제라는 점을 강조하면서, 인권에 대한 주권의 우선성을 일관되게 강조하고 있다. 물론 여기에는 제국주의 침탈에 맞서 주권 회복을 위해 투쟁했던 중국의 역사적 경험도 큰

64 중국식 인권관에 대해서는 윤영덕, “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책: 저항과 개입에 대한 국가의 대응”, 『민주주의와 인권』 제8권 2호, 2008, p. 202 이하 참조.

영향을 주었을 것이다.⁶⁵

그리고 이러한 인권 이해 방식의 차이는 국제 민주의 핵심 규범들과도 밀접하게 관련되어 있다. 앞서 지적한 바와 같이 국제 민주를 둘러싼 미중의 상호 공방은 그 근저에 주권 존중과 자유로운 국제 교역이라는 규범적 원칙을 공유하고 있다. 그러나 이러한 규범적 원칙들에 인권이라는 규범이 연결되는 경우 규범 이해와 관련된 매우 대립적인 견해들이 도출된다. 미국의 경우 인권 규범이 주권 존중과 자유 교역을 제한하는 상위 규범으로 기능할 수 있다고 보는 반면에 중국의 경우는 내정 불간섭 원칙을 통해 인권 규범을 통한 자유 교역과 주권 규범 제한에 대해서 강하게 반대하고 있기 때문이다.

첫째, 자유 교역 원리와 관련하여 미국은 인권 규범을 자유로운 교역을 제한할 수 있는 근거로 내세우고 있다. 예를 들어 미국은 신장 위구르 지역 생산물에 대한 교역 금지 조치를 취하고 있는데, 이는 이 지역에서 이루어지는 강제 노동이 심각한 인권 침해에 해당한다고 보고 있기 때문이다.⁶⁶ 반면에 중국은 이러한 조치를 인권을 명분으로 하는 내정간섭에 해당하는 것으로 규정하며 강력히 반대하고 있다.

65 인권 문제 관련 주권 규범에 대한 중국적 해석과 국제 사회에서의 영향력에 대해서는 신봉수, “중국적 규범(norm)의 모색과 한계 -주권(sovereignty)을 중심으로-”, 『국제정치논총』 46권 2호, 2006, p. 303 이하 참조. 중국은 인권 사안 관련 외부 개입을 위해서는 첫째, 해당 당사국의 동의, 둘째, 유엔의 승인, 셋째, 물리적 수단 사용 회피라는 조건이 필요하다고 주장한다.

66 2021.12.23일 바이든 대통령이 서명한 ‘위구르 강제노동 금지법(The Uyghur Forced Labor Prevention Act)’은 위구르 자치지역에서 강제노동에 의해 생산된 제품에 대한 미국 내 반입을 금지하고 있다.

둘째, 주권 존중과 관련하여서도 미국은 인권 규범을 상위 규범으로 내세우며 중국 내 인권 개선 조치들을 압박해왔다. 홍콩 보안법과 관련된 미국 국내법, 신장 위구르족 제노사이드 혐의 관련 미국 국내법 등이 이를 잘 보여주고 있다.⁶⁷ 반면에 중국은 앞서 보았듯이 이러한 조치들에 반대하면서 인권 침해 사실 자체를 전면 부인하고 있으며, 이를 부당한 내정 간섭 행위로 간주하고 반발해 왔다.

결국 인권 규범과 관련하여 미국은 이러한 규범이 주권 존중과 자유 교역 원리를 제한할 수 있는 상위 규범으로 내세우고 있는 반면에 중국은 이러한 미국의 행태는 결국 인권이라는 미명 하에 주권 존중과 자유 시장 원리를 파괴하는 것에 불과하다고 맞서왔다. 물론 중국이 인권이라는 보편가치 자체에 반대하고 있는 것은 아니지만, 중국은 지속적으로 중국 특색 인권관을 내세우며 외부의 개입에 대해서는 결연하게 반대한다는 입장을 취해왔다. 중국은 인권 사안과 관련하여서도 서로의 차이를 존중하며 강압이 아닌 상호 대화와 학습 과정이 필요함을 반복적으로 강조하고 있다.

이와 같이 국제 질서 주도권, 국제 민주를 둘러싼 미중 충돌의 규범적 쟁점을 살펴보면, 한편으로는 쌍방 모두가 주권 존중과 개방적인 자유 교역이라는 원칙에 동의하지만, 다른 한편으로는 인권 규범과 주권 존중, 자유 교역 원칙 사이의 관계에 대해서는 이견과 충돌이 지속되고 있

는 것으로 평가해 볼 수 있을 것이다. 한편에서는 주권 존중과 자유 교역 원칙을 누가 훼손하고 있는가를 둘러싸고 충돌과 공방이 진행되고 있는 반면에 인권 규범과 관련하여서는 인권에 대한 이해 방식, 인권 규범과 주권 존중 및 자유 교역 원칙 사이의 우선성을 둘러싼 규범적 쟁점이 충돌의 지점이 되고 있는 셈이다.

나. 평가와 전망

국제 민주를 둘러싼 담론 투쟁은 결국 국제 질서 주도권을 둘러싼 미중 이데올로기 경쟁의 일환이다. 그리고 미국과 중국 사이의 국제 질서 주도권 경쟁과 관련된 담론 경쟁, 즉 ‘규칙 기반 국제 질서’와 ‘포용적 다자주의’ 사이의 경쟁 근저에는 세계(world) 혹은 국제(international) 자체에 대한 상이한 철학적 관점이 전제되어 있는 것으로 보이기도 한다. 그리고 이는 미중 양국이 구상하고 있는 바람직한 국제 질서의 상 혹은 비전에 대한 차이를 반영하고 있다.

먼저 미국이 내세우는 규칙 기반 국제 질서의 근저에는 민주와 인권, 자유시장 등의 보편 가치와 규칙에 기초한 국제 평화에 대한 구상이 전제되어 있는데, 이는 민주주의와 시장의 확산을 통한 국제 평화에 대한 칸트적인 국제 질서 구상에 기초하고 있다고 할 수 있다.⁶⁸ 미국과 서방이 공유하는 규칙 기반 국제 질서 혹은 자유주의 국제 질서는 민주, 인권, 자유라는 보편가치가 존중되는 평화로운 국제 질서를

67 미국은 2016년 제정된 ‘글로벌 마그니츠키 인권책임법 (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)’에 의거하여 2021.3.22. 유럽연합과 함께 신장위구르족 인권 침해 관련 제재를 실행하였다.

68 임마뉴엘 칸트, 이한구 역, 『영원한 평화를 위하여』 (서울: 서광사, 1992) 참조.

이상적인 국제 질서로 설정하고 있다. 자유롭고 열린 국제 사회의 이상은 보편가치에 기반한 규칙을 준수하는 것을 국제법적 의무로 규정하고자 하며, 이러한 보편가치들에 대한 도전은 규칙 기반 국제 질서에 대한 위협으로 간주된다.

반면에 중국이 내세우는 포용적 다자주의의 근저에는 ‘팍이 없는 천하(天下無外)’라는 이상에 기초하여 보편 가치나 규칙보다는 모든 다양한 존재들의 ‘조화와 상호존중’을 강조하는 천하체계가 놓여 있다.⁶⁹ 중국이 제시하는 바람직한 국제 질서의 상은 ‘인류운명공동체’ 담론이 보여주고 있는 바와 같이 천하일가(天下一家), 천하무외(天下無外)의 정신에서 모든 문화, 체제의 차이를 포용하는 국제 질서를 지향한다.⁷⁰ 조화와 포용, 상호 존중은 이러한 국제 질서가 지향하는 근본적인 가치들이다. 인류 공동의 이익을 위해서는 보편가치에 대한 특정한 해석에 의존해서 타자를 배제하기보다는 문화와 체제의 차이를 포용하고 협력하려는 자세가 필요하다는 것이다. 보편가치에 기초한 국제법적 의무 준수 요구와 문화, 체제 차이를 포용하는 전 지구적 조화와 협력의 요구가 맞부딪치고 있는 형국이다.

국제 질서 자체에 대한 이러한 근본적인 입장 차이를 배경으로 진행되

고 있는 양국 사이의 규범 경쟁에서 핵심은 주권 존중, 자유 교역, 인권 증진이라는 세 가지 원칙들이라고 할 수 있다. 먼저 미국과 중국 모두 자신들이야말로 주권을 존중하고 자유 교역을 증진하는 국제 질서를 대변한다고 주장하고 있다는 점에서 주권 존중과 자유 교역은 오늘날 일정하게 합의된 국제 민주주의 규범적 원칙에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 미중 사이에 이러한 규범적 합의가 존재한다는 점에서 보면, 현행 국제 질서에 대한 중국의 도전을 과거 공산주의의 도전과 직접적으로 동일시하기는 어렵다.⁷¹

반면에 주권 존중 및 자유 교역과 인권 규범 사이의 관계에 대한 미중의 입장은 근본적으로 충돌하고 있다. 미국이 인권을 일종의 상위 규범으로 강조하면서 주권 존중과 자유 교역 원칙에 대한 일정한 제한을 요구하는 반면에 중국은 주권을 상위 규범으로 강조하면서 인권의 상대성을 인정할 것을 요구하고 있기 때문이다. 결국 규범적인 차원에서 보자면, 규칙 기반 국제 질서와 개방적이고 포용적인 다자주의 국제 질서는 주권 존중과 자유 교역이라는 동일한 규범적 원칙을 전제하면서도 인권에 대한 상이한 이해를 바탕으로 충돌하고 있는 것으로 평가해 볼 수 있을 것이다. 규범 차원에서 미중 이데올로기 경쟁은 결국 인권 가치를 핵으로 불붙고 있는 셈이다.

69 자오팅양, 노승현 역, 『천하체계, 21세기 중국의 세계인식』 (서울: 도서출판길, 2010) 참조. 천하이론에 대한 학술적 논의와 중국 외교 정책의 연관성을 분석한 사례로는 Matti Puranen, "All Under Heaven as one Family": Tianxiaist Ideology and emerging Chinese Great Power Identity, *Journal of China and International Relations*, Vol. 7, No. 1 (2019) 참조.

70 인류운명공동체 담론의 등장 배경과 진행 경과에 대해서는 우성민, "『중외역사강요』 속의 중국식 글로벌 가치관 '인류운명공동체'의 서술과 시사점", 『동북아역사논총』 70호, 2020, pp. 98-106 참조.

71 Ties Dams와 Frans Paul van der Putten은 중국이 과거 공산주의 세력과 달리 기존 자유주의 국제 질서의 규범들을 수용하면서도 국익 차원에서 서구적 보편주의에 반대하며 문화적 다양성을 강조하고 있다고 해석한다. 다양성의 강조가 내정에 대한 외부의 간섭을 방지하고 발전도상 국가들의 지지를 통해 중국의 국제적 지위를 강화하는 데에도 도움이 되고 있다는 것이다. Ties Dams·Frans Paul van der Putten, *China and Liberal Values in International Relations*, Clingendael Report 2015, pp. 17-18. 아이켄베리도 기존의 자유주의 국제 질서가 주는 이익이 크기 때문에 중국은 자유주의 국제 질서 자체를 대체하려고 하기보다는 수용해 나갈 것이라고 주장한다. G. John Ikenberry, "The Illusion of geopolitics", *Foreign Affairs*, 5/6 2014 참조.

물론 국제 민주를 둘러싼 규범적 원칙들에 대해 미중 사이에 일부 공유 지대가 존재한다고 하더라도 국제 질서 주도권을 둘러싼 미중의 충돌은 각각의 실질적 이해관계, 주도권 확보를 위한 정치적 의지, 규범 준수 여부에 대한 해석의 차이 등으로 인해 당분간 격화될 수밖에 없는 상황이다. 미국은 규칙 기반 국제 질서를 표방하면서 동맹을 확대하고, 중국을 봉쇄하여 자국 중심의 기존 국제 질서를 강화하려고 한다. 반면에 중국은 포용적 다자주의를 내세우면서 미국의 패권에 도전하여 중국의 영향력을 확대할 수 있는 새로운 국제 질서를 모색하고 있다. 이러한 양국의 상충하는 전략적 의도로 인해 규범적 공유 지대에 대한 합의나 확장을 기대하기는 어려운 상황이다.

특히 인권 문제와 관련하여서는 각각의 정치적 의도는 물론 규범 해석, 규범들 사이의 우선성에 대한 근본적인 입장 차이까지 존재하는 상황이다. 게다가 중국의 신장위구르족 관련 인권 문제는 서방 국가들에 의해 범죄 중의 범죄라는 ‘제노사이드’로 규정되고 있는 상황이기도 하다.⁷²

한편, 미국 주도의 규칙 기반 국제 질서의 정당성은 그간 미국의 이라크 전쟁, 관타나모 수용소 문제, 미국 우선주의 행태, 아프가니스탄 철군 등을 계기로 그 정당성과 일관성이 크게 훼손되어 온 것도 부정할 수 없

는 사실이다.⁷³ 이러한 상황은 기존 국제 질서에 대한 중국의 도전을 더욱 공세적으로 만드는 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 다양한 요인들이 국제 질서 주도권을 둘러싼 이러한 미중 경쟁에 영향을 미치겠지만, 이와 별도로 국제 질서의 주도권과 명분 확보를 위해 주권 존중, 자유 교역, 인권 증진이라는 규범적 원칙들을 일관되게 준수해야만 한다는 미중 양국에 대한 압박 역시 동시에 강화될 수밖에 없을 것이다.

72 이에 대해서는 김상걸, “미국 정부의 신장위구르 상황에 대한 ‘제노사이드’ 규정의 국제법적 함의”, 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 243호 (2021.2.15.) 참조.

73 The Royal Institute of International Affairs 2015, “Challenges to the Rules-Based International Order”, p. 1 이하 참조, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/London%20Conference%202015%20-%20Background%20Papers.pdf> (검색일: 2022년 3월 7일)

IV

맺음말

1. 파급 영향

2. 대응 방안

1. 파급 영향

미중 패권 경쟁의 격화와 국제 질서의 진영화 추세는 많은 논자들이 지적하는 바와 같이 상당히 장기간 지속될 것으로 예상된다. 또한 많은 논자들이 우려하는 바와 같이 이로 인해 우리에게 대한 선택 압박도 더욱 강화될 것이다. 그리고 적과 아의 구분을 동반하는 이데올로기 갈등 양상까지 격화되는 경우 한쪽 진영을 명확히 선택해야만 한다는 이분법적 선택의 요구는 더욱 강해질 수도 있다.

물론 오늘날의 미중 패권 경쟁을 과거 냉전 시기 진영 갈등의 동일한 반복으로 이해해서는 안 될 것이다. 오늘날의 미중 이데올로기 경쟁은 과거 사회주의와 자본주의 사이의 양립 불가능한 대결과는 그 성격이 근본적으로 다르기 때문이다.⁷⁴ 자본주의 필멸론 및 제국혁명론에 입각한 과거 사회주의 이데올로기와 달리 오늘날 중국은 서구적 현대화에 대한 대안적 현대화 경로로 중국적 민주를 자리매김하고 있으며, 이는 공존 속의 체제 경쟁이 얼마든지 가능하다는 것을 의미하기 때문이다.

또한 오늘날에는 과거 소련을 중심으로 하는 사회주의권을 하나로 묶어 주었던 공고한 이데올로기적 진영 역시 존재하지 않는다.⁷⁵ 물론 미국

⁷⁴ Thomas J. Christensen, *No New Cold War*, Asan Report, 2020 참조. Thomas Pepinsky와 Jessica Weiss는 미국이 주도하는 민주주의와 권위주의 사이의 이데올로기적 대결 구도가 중국과 러시아의 연대만을 강화하고, 이데올로기보다는 국익에 관심이 있는 국가들을 소외시킬 것에 대해 우려를 표명하면서 바이든 행정부의 이데올로기적 대결 전략에 반대한다. Thomas Pepinsky와 Jessica Weiss, "The Clash of Systems? Washington Should Avoid Ideological Competition With Beijing", *Foreign Affairs*, Jun 11, 2021.

⁷⁵ 김태환은 오늘날 "가치의 진영화는 공고화된 두 이념 진영 간 대립이라기보다는, 상이한 정체성에 따라서 대립과 갈

과 서방 세력에 대한 반대 세력으로서 중국과 러시아 및 일부 국가들의 연대가 강화되고는 있지만, 이는 전략적 필요성에 의거한 연대이지 이데올로기적 동질성에 입각한 연대가 아니다. 사회주의 이념을 고리로 한 연대는 중국과 북한 사이의 관계 정도에서나 발견될 수 있을 뿐이다.

물론 단지 이데올로기적 적대 관계나 이분법적 진영화 추이가 약화되었다고 해서 향후 미중관계를 낙관할 수 있는 것은 결코 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 이데올로기 갈등은 양국 관계를 결정하는 핵심 요인이라기보다는 종속 변수나 촉발 요인에 가깝기 때문이다. 이는 결국 안보와 경제, 기술 패권을 둘러싼 미중 대결이 지속되는 한 이데올로기와 가치, 규범을 둘러싼 갈등과 경쟁 역시 지속적으로 격화될 수밖에 없음을 의미한다.

이러한 미중 이데올로기 대립의 격화는 우리의 정책적 선택의 자율성과 유연성을 축소시킬 위험성도 증대시킬 것이다. 이데올로기적 진영화 논리는 각자의 국익에 따른 다양한 선택지들의 존립 여지 자체를 봉쇄할 것이기 때문이다. 안보, 경제, 사회문화 등 국제 사회의 다양한 행위 영역들이 자유 민주주의와 권위주의, 적과 동지, 선과 악의 논리에 따라 분할되는 경우 진영을 넘어서는 자율적 선택, 국익에 따른 사안별 선택도 어렵게 될 것이다.

등이 여러 전선에서 복합적으로 표출되고 있는 '분산된 대립(scattered confrontations)'의 양상"을 보여주고 있다고 말한다. 김태환, 국제 규범질서 변화의 관점에서 본 미중 경쟁과 한국 외교에 대한 함의, 국립외교원 외교안보연구소, 「IFANS 주요국제문제분석」 2019-27, p. 23.

우리는 안보 영역에서 사드 추가배치, 쿼드 및 오키스와의 협력, 경제 영역에서는 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 출범, 반도체 공급망과 첨단 기술 분야 협력 문제 등 많은 영역과 사안들에서 미중 사이의 다양한 선택 문제에 노출되어 있다. 문제는 이러한 선택에서 이데올로기적 진영 논리를 추수하는 것은 우리의 선택의 자율성과 유연성을 극도로 제한할 위험성이 있다는 것이다. 이는 결국 안보 영역에서는 미중 대결의 최전선에 노출되고, 경제 영역에서는 우리의 실익을 훼손할 가능성이 클 뿐 아니라 한반도 평화 구축을 위한 주변국 협력 관계 구축에도 장애를 조성하게 될 것이다. 특히 경제의 과잉 안보화, 진영화 추세의 강화는 자유로운 국제 교역에 장애를 조성하고 우리 기업들의 활동에 대한 직접적인 제약 요인이 될 수 있다. 미중 이데올로기 대립과 진영 논리에 따른 선택 압박을 관리하고 돌파하기 위한 우리의 진지한 고민이 필요한 이유다.

한편, 미중 이데올로기 대립은 북한 체제의 이데올로기 변화와 정책적 선택에도 큰 영향을 미치게 될 것이다. 이미 김정은 등장 이후 북한은 '사회주의의 길'에 대한 강조, 공산주의 이념 재등장 등 중국과의 이데올로기적 공조를 강화해 왔다.⁷⁶ 그리고 이러한 이데올로기적 공조는 향후 북중 연대를 강화하는 한 계기가 될 것으로 추정해 볼 수도 있다.⁷⁷ 이러한 이데올로기에 기초한 북중 공조가 북미, 남북관계 교착 상황 속에서

76 김원식, "북중 지도사상 변화과정 비교 및 시사점", 국가안보전략연구원, 「INSS전략보고」 135호, 2021, p. 18 이하 참조.

77 임수호, "북한 '사회주의 전면 발전론'의 의미와 시사점", 국가안보전략연구원, 「INSS전략보고」 138호, 2022, p. 18 이하 참조.

대중 편승 정책으로, 나아가서 북·중·러 연대로 귀결될 가능성이 존재하며, 이는 결국 북한의 남북·북미 관계 개선 수요, 비핵화 수요를 저하시키는 요인으로 귀결될 것이다.

2. 대응 방안

미중 패권 경쟁 특히 이데올로기 경쟁의 격화는 많은 논자들이 우려하는 바와 같이 우리에게 어느 한 편, 한 진영을 명확히 선택해야 한다는 이분법적 선택을 강제할 우려가 큰 것이 사실이다. 그러나 이분법적 선택은 우리의 외교적 자율성과 유연성을 축소시킬 가능성이 클 뿐 아니라 다양한 현실적 위기를 동반할 수 있다. 미중 패권 경쟁의 최전선에서 직접적인 충돌에 연루되는 경우 6·25 전쟁의 경험이 보여주었듯이 한반도의 평화 자체가 위태로워질 수도 있다. 뿐만 아니라 경제의 과잉 안보화와 이로 인한 진영화는 우리 기업들의 활동 반경을 축소시키고 나아가서는 한국 경제의 위기를 초래할 수도 있을 것이다.

이러한 우려 속에서 미중 패권 경쟁 및 신냉전 상황에 대응하기 위해 그간 사안별 대응이 필요하다거나 국익을 중심으로 하는 대응이 필요하다는 의견들이 다양하게 제출되어 왔다. 그렇지만 먼저 사안별 대응은 우리의 대응에 있어서 외교정책의 비일관성 문제를 노정할 우려가 존재하는 것이 사실이다. 또한 우리의 국익을 기준으로 모든 것을 선택해야 한다는 주장의 경우 역시, 국익 개념의 모호성은 물론 단기적 국익 계산으로 인한 외교정책 상의 비일관성이라는 동일한 문제에 봉착할 수 있다.

이러한 문제들을 극복하기 위한 대안으로 우리는 다음과 같은 방안들을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 첫째, 보편 규범에 입각한 대응을 통해 우리의 규범 외교 역량을 강화하는 방안이다. 이는 미중 사이의 선택 압박을 넘어서 우리 외교의 정당성과 일관성을 확보하는 데에 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 기존 국제 규범 준수와 더불어 신안보 위협에 대한 대응을 중심으로 진영을 넘어서는 중견국 연대와 협력 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 이는 미중 선택 압박을 넘어서 우리 외교의 평화 지향성은 물론 선도성과 선진성을 입증하는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다.

첫째, 사안별 대응이나 힘의 추수를 넘어 규범 외교 역량 강화를 통해 미중 사이의 선택 압박을 돌파하는 방안을 모색해야 한다. 이는 ‘자유·평화·번영에 기여하는 글로벌 중추국가’를 지향하는 현 정부 국정목표에도 부합하는 방안이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 미중 사이의 국제 민주를 둘러싼 규범 경쟁은 주권 존중과 자유 교역이라는 동일한 규범적 원칙을 전제로 삼고 있다. 또한 주권과 인권의 우선성을 둘러싼 미중 사이의 견해 차이에도 불구하고 인권 증진이 보편적 규범이라는 사실 자체는 오늘날 그 누구도 부인하지 않는다.

국제 질서의 진영화 추세가 강요하는 선택 압박을 넘어서기 위해서는 오늘날 국제 사회가 회피할 수 없는 이러한 규범적 원칙들을 보다 선도적으로, 적극적으로 주창할 필요가 있다. 우리의 외교적 대응이 주권 존중을 통한 국제 평화, 자유시장 확산을 통한 인류의 번영, 실질적인 인권의 증진이라는 규범적 원칙을 통해 정당화될 수 있을 때, 우리의 외교적

대응은 비로소 그 명분과 일관성을 확보할 수 있을 것이다.⁷⁸

물론 이러한 규범적 원칙을 확고히 고수한다는 것이 곧 외교 정책에서 원리주의나 근본주의로 오해되어서는 안 된다. 모든 규범이 구체적 상황에 적용되기 위해서는 반드시 상황에 따른 유연한 해석을 필요로 하기 때문이다. 중요한 것은 강요되는 선택 압박을 벗어나기 위해서는 임기응변식의 힘의 추수나 단기적인 손익 계산을 넘어 오늘날 국제 사회가 거부할 수 없는 규범적 원칙들을 통해서 우리 외교의 정당성과 일관성을 보다 적극적으로 강화해 나가야 한다는 점이다.

특정한 규범이 국제적으로 공유되기 시작하면 그러한 규범은 그 자체로 일정한 구속력을 발휘할 수밖에 없다. 그리고 공유된 규범이 가지는 이러한 구속력은 미중 사이의 선택 압박에 대응하고 때로는 이를 돌파해 나갈 필요가 있는 우리에게도 중요한 자산이 될 수 있다. 우리의 외교적 선택이 오늘날 널리 공유된 규범을 통해 정당화될 수 있다면, 미중 어느 일방의 비공개적인 압력 행사는 가능할지 몰라도 공개적이고 노골적인 압력 행사는 쉽지 않을 수 있다는 것이다. 물론 이를 위해서는 우리의 외교적 선택을 치밀하게 정당화하고, 그러한 정당화 담론을 공개적으로, 적극적으로 확산하는 노력이 반드시 뒷받침되어야만 할 것이다.

78 예를 들어 “현존하는 자유주의 국제질서가 가진 보편성을 지속해서 추구하는 것은, 패러다임 전환기의 양자택일과 무관하게 우리 외교가 지속해서 추구해야 할 외교적 기준이기 때문이다. 다시 말해, 이 기준에 미국과 중국이 부합하지 않는다면 그 어디라도 반대 의사를 표명할 수 있는 원칙 있는 한국 외교의 기준이 필요한 것이다.”라는 주장도 동일한 문제의식을 공유하고 있는 것으로 보인다. 정다훈, “중국의 다자주의와 평화 한반도”, 『황해문화』, 2021 여름, p. 133 참조.

한편 미중 양국의 국제 질서 담론 경쟁에 존재하는 규범의 공유 지대는 유엔 헌장의 기본 규범들이기도 하다는 점에도 주목할 필요가 있다. 유엔 헌장 역시 자기 결정과 주권 존중, 평화와 인권 가치를 그 핵심으로 하고 있기 때문이다. 국제적 진영화 추이가 강화되고 있는 상황 속에서 우리의 규범 외교는 우리의 헌법 가치와 더불어 유엔의 핵심 가치들을 적극 활용함으로써 그 정당성과 설득력을 배가해 나갈 수 있을 것이다.

오늘날 국제 사회가 암묵적 합의에 도달한 규범적 원칙들은 건국과 산업화, 민주화의 성취를 넘어 국제 사회의 선도국가로 나아가고 있는 대한민국의 정체성은 물론 우리의 핵심적인 국익과도 부응하는 것이다. 주권 존중을 통한 국제 평화와 한반도 평화, 전지구적인 자유시장 확산을 통한 한국 경제의 부흥, 실질적인 인권의 지속적인 증진과 구별되는 우리의 국익이 따로 존재하지 않는다. 힘을 통한 강대국 정치의 부활과 신냉전 추세 속에서도 규범 외교 역량을 더욱 강화해야 한다고 보는 근본적인 이유다.

둘째, 신안보 위협에 대한 대응을 중심으로 진영을 넘어선 중견국 연대와 협력 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 코로나19 위기와 기후변화 위기는 신안보 위협에 대한 국제 협력의 불가피성과 시급성을 새롭게 일깨워주고 있다. 이러한 인류 공동의 위기에 대한 대응을 위해 연대와 협력에 기초한 국제 질서 구축을 요구하는 것은 그 자체로 정당할 뿐 아니라 미중 패권 경쟁으로 인한 중견국들의 자율성 축소를 방지하기 위해서도 필요하다. 중견국들은 미중 패권 경쟁이 강요하는 선택 압박과 전 지구적 경기침체로 인해 직접적인 피해 당사자가 될 수 있기 때문이다. 우

리는 중견국들과의 연대를 기초로 심각한 신안보 위협 대응을 위한 국제 협력을 선도해 나가야 한다.

이러한 노력은 무엇보다도 먼저 우리 스스로의 안전을 지키는 길이며, 향후 중견국으로서 대한민국의 발언권과 자율성을 확보하는 길이 될 것이다. 신안보 위협 대응 관련 중견국 협력을 위해 외교적 노력을 배가하고 국제적 연대와 협력을 주도함으로써 대한민국의 중견국 정체성을 확고히 구축할 필요성도 있다. 인류 공동의 이익을 위한 중견국 협력을 주도하는 것은 미중 패권 경쟁의 파고를 넘기 위한 우리의 중요한 외교적 자산으로 활용될 수 있을 것이다.

Abstract

Aspects and Issues of U.S.-China Ideological Competition: Focusing on Normative Competition

Woen Sick Kim

(Institute for National Security Strategy)

This study examines the aspects and issues of the ideological contest between the U.S. and China with a focus on normative competition. It also aims to assess the ripple effects of the rivalry while suggesting principles of response for the South Korean government.

The rise of China and the intensified U.S.-China confrontation have exacerbated bilateral conflicts over ideology and values. With the escalating rivalry between the U.S. and China for global hegemony, ideological competition, regarded to have ended after the Cold War, has made a comeback.

The ideological competition between Washington and Beijing plays out on two levels: domestic democracy and international democracy. Regarding domestic democracy, U.S. liberal democracy and Chinese socialist democracy are vying for systemic superiority. Concerning international democracy, Washington and Beijing are at odds over the leadership of the global order. While the United States and China acknowledge the international norms of respect for state sovereignty and free trade, both criticize the other for undermining the multilateral order. Also, the U.S. emphasis on human rights clashes with China's logic based on respect for sovereignty.

The U.S.-China ideological competition is not simply limited to ideology, but has expanded to the realms of economy and technology. Under such a situation, other countries experience heightened pressure to choose an alignment. South Korea faces a similar dilemma in the security field and increasingly in the economic and technology sectors.

The South Korean government must pinpoint the normative issues of the ongoing ideological competition and its background to establish a rationale and principle for a legitimate response to the U.S.-China rivalry. South Korean diplomacy can attain universal persuasiveness only after it responds with universally justifiable principles based on a clear understanding of normative issues. South Korea confronts the vital task of easing the extreme blocization and alleviating the pressure of choosing between the U.S. and China while securing autonomy to expand its national interests and ultimately establish peace on the Korean Peninsula.

Keywords

U.S.-China competition, ideology, norms, domestic
democracy, international democracy

참고문헌

- 김상걸. “미국 정부의 신장위구르 상황에 대한 ‘제노사이드’ 규정의 국제법적 함의.” 국
가안보전략연구원. 『이슈브리프』 243호 (2021.2.15.).
- 김상준. 『맹자의 땀, 성왕의 피』. 서울: 아카넷, 2016.
- 김숙현 외. 『미중 패권경쟁에 대한 주변국의 입장과 대응』. 국가안보전략연구원.
『INSS연구보고서』. 2019-9 (2019).
- 김영진. “세력전이와 미국의 대중국 인권외교.” 동아시아연구소. 『중국연구패널 보고
서』 No.2 (2012.2.24.).
- 김원식. “북중 지도사상 변화과정 비교 및 시사점.” 국가안보전략연구소. 『INSS전략보
고』 135호 (2021).
- 김태환. “국제 규범질서 변화의 관점에서 본 미중 경쟁과 한국 외교에 대한 함의.” 국립
외교원 외교안보연구소. 『IFANS 주요국제문제 분석』 2019-27 (2019).
- 김태환. “중국과 러시아의 ‘샤프 파워’와 함의.” 국립외교원 외교안보연구소. 『IFANS
주요국제문제 분석』 2018-16 (2018).
- 나종석. “대니얼 벨의 정치적 능력주의에 대한 비판적 고찰.” 『사회와철학』 41권,
(2021).
- 노르베르트 보비오. 황주홍 역. 『자유주의와 민주주의』. 서울: 문학과 지성사, 1992.
- 대니얼 A. 벨. 김기협 역. 『차이나 모델』. 서울: 서해문집, 2017.
- 성균관대학교 성균중국연구소 엮고 옮김. 『중국공산당 제19차 전국대표대회 보고』. 서
울: 지식공작소, 2018.
- 신봉수. “중국적 규범(norm)의 모색과 한계 -주권(sovereignty)을 중심으로-.” 『국제
정치논총』 46권 2호, (2006).
- 우성민. “『중외역사강요』 속의 중국식 글로벌 가치관 ‘인류운명공동체’의 서술과 시사
점.” 『동북아역사논총』 70호, (2020).
- 유동원. “중국의 다자주의 정책: 이론적 논의, 변화 및 특징.” 『중국학』 제43집, (2012).
- 윤영덕. “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책 : 저항과 개입에 대한 국가의 대응.”
『민주주의와 인권』 제8권 2호, (2008).
- 이강규. “미국의 대중국 전략보고서.” 국방연구원. 『국방정책 전문연구시리즈』 2020-
20 (2020. 7.).
- 이정남. “시진핑 ‘신시대’ 중국의 정치체제: 당국가체제의 ‘진화’와 새로운 패러다임의
권위주의 체제의 등장.” 『중소연구』 제44권 제3호, (2020).
- 이홍규. “중국 내 ‘사회주의민주’ 인식과 실천 구상의 다양성-중국 정치개혁 방향에 대
한 함의.” 『中蘇研究』 제37권 제3호, (2013).
- 이희옥. “중국식 민주에 대한 하나의 해석.” 『중국학연구』 제58권, (2011).
- 이희옥. “중국식 민주주의의 진화: 협상민주주의 도입의 의미와 한계.” 『국제정치논총』
제54집 2호, 2014.
- 임마뉴엘 칸트. 이한구 역. 『영원한 평화를 위하여』. 서울: 서광사, 1992.
- 임수호. “북한 ‘사회주의 전면 발전론’의 의미와 시사점.” 국가안보전략연구원. 『INS전
략보고』 138호 (2022).
- 자오팅양. 노승현 역. 『천하체제, 21세기 중국의 세계인식』. 서울: 도서출판길, 2010.
- 장윤미. “중국의 사회주의민주정치 구상.” 『국가전략』 제21권 3호, (2015).
- 전인갑. “비대칭적 국제질서: 천하질서, 그 변용과 현대적 재구성(I): ‘세력균형의 질
서’에서 ‘제국의 질서’로.” 『서강인문논총』 51집, (2018).
- 정다훈. “중국의 다자주의와 평화 한반도.” 『황해문화』, 2021 여름.
- 조영남. “중국특색의 민주주의 내용과 평가.” 『중국과 중국학』 제10호, (2009).
- 존 롤스. 장동진·김만권·김기호 역. 『만민법』. 서울: 아카넷, 2009.
- 주상하이 총영사관, “현지 언론을 통해서 본 중국 및 관할지역 정치경제 동향
(08.21)”([https://overseas.mofa.go.kr/cn-shanghai-ko/brd/m_502/
view.do?seq=1013795&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchW
ord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_](https://overseas.mofa.go.kr/cn-shanghai-ko/brd/m_502/view.do?seq=1013795&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_)

- seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_CD=&%3Bcompany_nm=, 검색일 2022.2.23.)
- 팡닝. 김선녀 역. 『중국 민주주의의 노선』. 서울: 역락, 2019.
- 프랜시스 후쿠야마. 이상훈 역. 『역사의 종말』. 서울: 한마음사, 1989.
- 헨리 키신저. 권기대 역. 『중국이야기』. 서울: 민음사, 2012.
- Atlantic Council. “Global Strategy 2021: An Allied Strategy for China.” p. 10. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/07/Global-Strategy-2021-An-Allied-Strategy-for-China.pdf> (accessed: March 1, 2022).
- Blinken, Antony J. “Remarks to the 46th Session of the Human Rights Council.” <https://www.state.gov/remarks-to-the-46th-session-of-the-human-rights-council/> (accessed: April 24, 2022).
- Bush, Gorge W. *Decision Points*. New York: Crwon, 2010.
- Christensen, Thomas J. *No New Cold War*. Asan Report, 2020.
- Christensen, Thomas J. “There Will Not Be a New Cold War.” *Foreign Affairs*, 2021.3.24.
- Coresman, Anthony H. “From Competition to Confrontation with China: The Major Shift in U.S. Policy.” CSIS, 2020.8.3. <https://www.csis.org/analysis/competition-confrontation-china-major-shift-us-policy> (accessed: February 24, 2022).
- CSIS. “Are the United States and China in an Ideological Competition?” (2019.12.13.)
- Eisenstadt, Shmuel N. *Multiple Modernities*. Routledge, 2002.
- Freedom House. “Freedom in the World 2021.” https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021-FINAL-web-upload.pdf (accessed: February 23, 2022).
- Ikenberry, G. John. “The Illusion of geopolitics.” *Foregin Affairs*, July 6, 2014.
- Jie, Dalei. “The emerging ideological dilemma between China and the U.S..” *China International Strategy review* (February 2020).

- Kinzelbach, Katrin. *The EU's Human Rights Dialogue with China*. New York: Routledge, 2015.
- Kroenig, Matthew. “The Power Delusion.” *Foreign Policy*, November 11, 2020.
- Mearsheimer, John J. “The Inevitable Rivalry America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics.” *Foreign Affairs*, November/December 2021.
- Ministry of Foreign Affairs of the people's Republic of China. “the State of Democracy in the United States.” https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202112/t20211205_10462535.html (accessed: February 24, 2022).
- Pepinsky, Thomas and Weiss, Jessica. “The Clash of Systems? Washington Should Avoid Ideological Competition With Beijing.” *Foreign Affairs*, (accessed: Jun 11, 2021).
- Pompeo, Mike. “Communist China and the Free World's Future.” 닉슨 도서관 연설, July 23, 2020. <https://sv.usembassy.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-the-richard-nixon-presidential-library-and-museum-communist-china-and-the-free-worlds-future/> (accessed: February 23, 2022).
- Russett, Bruce and Oneal John R. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. W. W. Norton, 2001.
- Shanghai Communiqué. February 28, 1972. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121325>, (accessed: February 23, 2022).
- The Royal Institute of International Affairs 2015. “Challenges to the Rules-Based International Order.”, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/London%20Conference%202015%20-%20Background%20Papers.pdf> (accessed: March 7, 2022).
- The white house. “Indo-pacific Strategy of The United States.” February 2022.
- The white house. “National Security Strategy” December, 2017.
- Ties Dams-Frans Paul van der Putten. *China and Liberal Values in International Relations*. Clingendael Report 2015.

Wang Yi. "A People-centered Approach for Global Human Rights Progress." February 22, 2021. http://www.china-un.ch/eng/dbdt/202102/t20210222_9899531.htm (accessed: February 24, 2022).

Wang Yi. "China rejects any attempt to create so-called 'new Cold War'", 왕이 외교부장 신화통신 인터뷰. August 5, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/05/c_139267517.htm (검색일: 2022.2.23.)

Xi Jinping. "Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth." (Davos, January 17, 2017) http://www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm (accessed: February 23, 2022).

Xi Jinping. "Let the Torch of Multilateralism Light up Humanity's Way Forward." http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/25/c_139696610.htm (accessed: March 4, 2022).

国务院新闻办公室. 『中国的民主』 (December 4, 2021.) http://www.gov.cn/zhengce/2021-12/04/content_5655823.htm (February 24, 2022.), 영역 본, China: Democracy That Works (http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/04/content_WS61aae34fc6d0df57f98e6098.html) (February 24, 2022).

黄相怀(중국공산당중앙당교 수석연구원). "Emphasizing and Strengthening the party's Ideological Work." (July 6, 2018). <https://interpret.csis.org/translations/emphasizing-and-strengthening-the-partys-ideological-work/> (September 24, 2022).

INSS 연구보고서 2022-05

미중 이데올로기 경쟁의 양상과 쟁점: 규범 경쟁을 중심으로

발행처	사단법인 국가안보전략연구원
발행인	한석희
주소	06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화	02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지	http://www.inss.re.kr
인쇄일	2023년 2월
발행일	2023년 2월
편집	한국학술정보(주)
ISBN	979-11-89781-84-2 979-11-89781-79-8 (세트)
가격	비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.