

미국의 중국에 대한 인권정책

서 재 진*

I. 문제제기	IV. 미국의 중국 인권정책에 대한 중국의 시각 및 반응
II. 미국의 중국에 대한 인권정책 결정요인	V. 향후 미·중관계에 있어서 인권문제
III. 미국의 중국에 대한 인권정책의 시기별 변화	VI. 결론: 미국의 향후 대북 인권정책에 대한 함의

Abstract

The US Policy towards Chinese Human Rights Issues

This paper explores the development of the US policies towards Chinese human rights problems from the period of the 1970s to the current Bush administration. A special attention is given to the dynamics of the three major national interests and five major actors in forming the human rights foreign policy. While Human rights issues is supposed to be a leading principle in the US foreign policies based upon the US's founding ideology, it used to be surpassed by the national securities and economic interest group pressure.

The dominant interest group in forming the US's human rights polices towards China is the business group. The business group played a determining role in ending linkage between the MFN and Chinese human rights issues as well as in approving the PNTR to China.

After China is given the PNTR and entered

the WTO, the leverage of human rights issues of China has considerably weakened.

However, the issue has continued to feature in the US's policies towards China. The US human rights policy towards China has almost entirely relied on a mixture of exhortation and verbal shaming and pursuing a UNCHR resolution against Chinese human rights violations.

This paper also analyzes the rising nationalist mood in China as a reaction of the US human rights policies toward China.

Key word: Human Rights, US Policy towards China, North Korea Human Rights

* 통일연구원 선임연구위원

I. 문제제기

미국 의회와 행정부 내에서 북한의 인권실태에 대한 문제가 제기됨에 따라 미국의 대외 인권외교에 대한 연구가 새삼 관심을 끌고 있다. 이 논문은 미국의 대외인권정책의 특징을 분석하기 위하여 중국 인권문제에 대한 미국의 개입 사례를 살펴보고자 한다.

인권문제가 국제적 차원의 이슈로 제기된 것은 제2차 세계대전을 겪으면서 독일, 이탈리아, 일본의 세 군국주의 국가들이 억압적이고 인종차별적 대내외정책을 펼쳐 타민족과 주변 국가들에게 엄청난 고통을 준 것을 계기로 유엔이 1948년 세계인권선언을 채택하면서 부터이다. 나아가 유엔이 1966년에 세계인권선언은 일반 원칙적 선언문에 불과하기 때문에 이를 구속력 있는 법규인 세계인권규약으로 채택함으로써 국제 인권레짐이 형성된 것이다.

이러한 국제적 분위기는 미국에서 가장 적극적으로 반영되었다. 미국의 대외정책에서 민주주의와 인권문제의 중요성은 미국의 건국이념의 하나로 채택되었는데 인권에 대한 관심이 미국의 대외정책의 근간으로 자리를 잡게 된 것은 1973년 미국 하원에서 주도한 인권청문회가 외교정책에 있어서 인권문제를 독립적인 의제로 취급하는 계기를 마련한 뒤부터이다. 미 의회에서 인권문제에 대하여 관심을 갖게 된 계기는 월남전과 닉슨 행정부의 워터게이트 사건 등으로 그동안 도덕적으로 우월하다는 미국의 이미지가 실추된 데 따른 반작용의 영향이 크다고 볼 수 있다. 또한 그리스와 칠레 등에서의 친미적인 군사정부의 등장과 필리핀 정부의 계엄통치 및 정치적 반대자에 대한 탄압 등이 상승작용을 하여 미국의 도덕성회복과 인권정책에 대한 관심을 불러일으킨 것이다.¹⁾ 미의회는 국제적으로 인식된 인권침해국가에 대해서 경제적·군사적 지원을 금지하는 법안들을 도입하였다. 미의회는 또한 미국무성으로 하여금 유엔 회원국과 미국의 군사적 원조를 받는 모든 나라들에 대하여 매년 인권보고서를 작성하도록 규정하였다.²⁾

1) 박종귀, 『중·미인권분쟁』 (서울: 새로운 사람들, 2001), p. 156.

2) Rosemary Foot, "Bush, China and Human Rights," *Survival (The IISS Quarterly)*, vol. 45, no. 2 (Summer 2003), p. 170.

이러한 추세에 발동을 건 것이 카터 대통령(1977~1981)의 등장이다. 카터 대통령은 미국의 ‘도덕적 가치’에 기초한 ‘신외교 정책’을 내세우고 세계의 정의, 평등, 그리고 인권을 외교목표로 설정하였다. 당시 미국은 세계의 인권을 보호하는 것이 하나의 도덕적인 의무라는 사명감을 갖고 있으며, 인권외교가 가장 이상적인 외교라는 확신을 가지고 있었다.

미국의 외교정책에서 외국에 대한 인권문제의 개입은 미국의 민주주의에 대한 지원이라는 ‘특별한 미션’의 시각에 뿌리를 두고 있으나 민주주의와 인권의 이념적 기초에 근거한 대외정책은 미국 국내에서 논쟁을 불러일으키기도 하였다. 논쟁의 초점은 미국이 민주주의와 인권을 외국에 전파해야 할 것인지 아니면 미국이 단순히 인권 모범국으로 되는 것에 주안점을 두느냐 하는 것이었다.³⁾

그러나 현실적으로 이러한 원론적인 정책과는 달리 미국은 인권문제를 매개로 외국에 개입한 사례가 많으며 특히 사회주의권에 대한 인권정책은 사회주의권 붕괴에도 일조한 측면이 있다. 가령, 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)에서 미국, 캐나다를 포함한 서방국가와 사회주의 국가 간의 오랫동안의 협상 끝에 이루어진 최초의 합의가 1975년의 헬싱키 협정(Helsinki Accords)인데 이 협정에 인권관련 규정이 포함되어 있다. 제1부의 인권에 관한 조항은 서방이 소련과 동구 국가들에게 인권을 포함한 내정문제를 제기할 수 있는 전대미문의 기회를 제공하게 되었고, 제3부의 교류협력에 관한 조항은 사람, 문화 등 인도적 차원의 교류를 통한 파급효과가 소련을 비롯한 동구권을 폐쇄사회에서 개방사회로 변화시킬 수 있게 되었다. 소련에서 반체제는 레닌과 스탈린 치하에서 분쇄되었으며 후르시초프 시대에 간헐적으로 등장하였으나 1970년대에 정치적 반체제가 부활하게 된 것은 1975년의 이 헬싱키협정에 일부 기인한다고 볼 수 있다.

미국이 중국의 인권문제에 개입하여 중국과 갈등을 빚은 것은 1972년 닉슨의 중국방문 이후 관계를 트기 시작한 이후이며, 1989년의 천안문사건을 계기로 중국의 인권문제는 첨예한 문제로 대두되었으며 중·미관계에서 가장 중요한 현안으로 취급되었다.

중국의 천안문 사태에도 불구하고 중국과의 관계를 개선하고자 했던 조지 부시 대통령

3) Quansheng Zhao with Barry Press, “The U.S. Promotion of Human Rights and China’s Response,” *Issues and Studies* 34, no. 8 (August 1998), p. 33.

의 중국에 대한 접근정책은 오히려 백정과 거래를 한다는 미국민들의 반발을 사서 중국의 인권문제에 불을 붙이는 역할을 하였다. 이를 1992년 대선전에서 선거 이슈로 활용하였던 클린턴 후보는 중국에 대한 강경한 인권정책을 정강으로 내걸었기 때문에 미국의 중국 인권문제에 대한 관심은 최고조에 달하였다. 클린턴 대통령은 당선후 1993년 중국에 대하여 MFN 갱신과 인권개선을 연계하는 정책을 발표하였으나 대내외적인 반발에 부딪혀 1년만에 번복하자 다시 중국 인권문제가 쟁점으로 부상하기도 하였다. 그러다가 결국 2000년 중국에 대한 PNTR 승인을 계기로 인권문제를 둘러싼 갈등은 새로운 국면으로 전환하였다.

미국의 중국 인권문제에 대한 접근은 원론적인 도덕적 관심에서부터 국가안보, 경제이익에 이르기까지 다양한 국가이익이 상호작용하는 과정에서 전개되고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 미국의 중국에 대한 인권정책의 전개과정을 심층적으로 분석하고 나아가서 미국이 북한에 대하여 인권정책을 적극 추진할 경우 우리의 대북정책에 미칠 시사점을 도출하는데 목적이 있다.

II. 미국의 중국에 대한 인권정책 결정요인

1. 3대 국가이익

미국이 대외정책으로서 인권을 중시하기는 하지만 인권문제 못지않게 국가안보, 경제적 이익이 중요한 변수로 작용한다는 것은 말할 나위없다. 대외정책의 이 세 가지 요인은 각기 독자적 논리를 가지고 있기 때문에 상호 상충적이기도 하다. 국가안보는 제로섬 게임의 논리가 지배적인 경우가 많은 반면에, 경제논리는 상호의존적인 경우가 많으며, 도덕적 인권문제에서는 선과 악의 절대적 대안밖에 없을 수도 있다.⁴⁾

4) Peter Van Ness, "Addressing the Human Rights Issue in Sino-American Relations," *Journal of International Affairs* (The Trustees of Columbia University in the City of

그럼에도 이 세 가지 요인은 위계적 우선순위가 있다. 안보가 제일 우선이며, 다음이 경제, 맨 마지막이 인권이다. 국가가 위협을 받을 때 국가 안보가 최우선이다. 경제정책은 국가 안보를 지원하기 위해서 재조정되기도 하며, 도덕적 문제는 국가안보를 위해서는 정지되기도 한다. 그런데 안보의 위협이 없을 때는 경제가 우선순위를 가지게 된다. 그런데 소련 붕괴이후 안보의 위협도 없고 경제도 순항할 때는 도덕적 이슈가 우선권을 가지게 된다.

그렇지만 현실적으로 경제논리는 성장과 팽창을 멈추지 않기 때문에 어느 시점에서든 우선권을 포기하지는 않으며 경제논리는 곧 안보논리를 수반한다고 본다면 이들 세 가지 주요 국가이익은 서로 구분하기가 어려울 때가 많다.

미국이 중국의 인권문제를 제기하게 된 최초의 관심은 본질적으로 중국의 일당체제에 관련된 것이다.⁵⁾ 1990년대 미국의 학계와 정책서클에서 ‘민주주의적 평화’에 관한 토론이 많이 있었는데 민주주의적 평화란 민주주의 국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다는 개념에 근거하고 있다.⁶⁾ 이 관점에서 중국의 민주주의와 인권문제가 발전하는 것은 장기적으로 미국의 안보 이익을 증진하여 미국의 이익에 도움이 된다는 것이며, 중국과 같은 비민주주의의 국가는 미국과 우방에 잠재적인 위협요인이 된다는 것이다. 중국이 일당독재국가의 특징을 유지하는 한 자국민들에 대한 억압, 대만에 대한 끊임없는 위협을 가하게 되며 이 독재정권이 국내에서만 아니라 국제사회에서도 무력을 사용할 것으로 우려된다는 것이다.⁷⁾ 미국은 중국이 민주주의 체제를 수용하기를 바라는데 그것은 민주주의가 인권을 보장하고 평화의 외교정책을 보장하는 체제로 보기 때문이다.

미국은 인권이 무역과도 연계되어 있다고 보는데 그 까닭은 중국이 비인간적인 근로기준을 가지고 있고, 미국에 값싼 상품을 수출하기 위하여 강제노동을 사용하고 있다는 사실이 있기 때문이라는 것이다. 인권은 또한 지적 재산권과도 관련이 있는데 그 까닭은 인권을 존중하는, 법이 지배하는 사회가 되면 현재의 중국 상황에서보다는 외국의 지적재산

New York), vol. 49, no. 2 (Winter 1996), pp. 309–310.

5) Ming Wan, “Human Rights and Sino-US Relations: Policies and Changing Realities,” *The Pacific Review*, vol. 10, no. 2 (1997), p. 247.

6) *Ibid.*, p. 246.

7) Newt Gingrich, “A Vote for Freedom,” *Washington Post*, May 22, 2000.

을 더 잘 보장하기 때문이라고 보는 것이다.

구체적인 중국 인권정책의 방법에 있어서는 중국인들을 세계시장, 법의 지배, 자유의 과정에 통합시켜야 한다는 주장과 북경의 독재자로부터 선의와 우정을 가정하는 것은 나이브하기 때문에 중국을 격리시켜서 봉쇄하고 제재를 가해야 한다는 주장이 대립되어 왔다. 미국의 중국에 대한 인권정책은 변화하는 국제정세, 대립하는 이데올로기적인 관점, 이해 집단의 변화 등의 맥락에 따라 변화를 보이면서 전개되고 있다는 것이 특징이다.

그렇지만 인권문제는 그 자체의 목표보다는 국가이익이라는 더 큰 목표를 위한 수단으로 활용되는 경우도 있다. 미국의 중국에 대한 인권문제 개입에 대하여 중국인들은 다르게 인식하고 있다. 즉, 중국이 경제적으로 급성장하자 이를 견제하기 위한 수단으로, 내정 개입의 수단으로 인권문제를 활용한다는 것이다.⁸⁾

국가이익의 위계질서라는 측면에서 볼 때 미국의 중국 인권문제에 대한 접근 방식상의 특징이 나타난다. 즉, 국가이익의 위계질서가 있기 때문에 미국은 거대한 중국을 상대로 물리적 수단(material sanction)은 사용하지 않는다는 점이다. 도덕적 원칙보다 국가이익이 우선이기 때문에 중국의 인권문제를 제기하기는 하되 미국의 국익을 거슬릴 정도로 극단적인 방식은 사용하지 않는다는 것이다. 미국이 사용한 수단은 구두비난, 유엔결의, 정상회담 기피 등의 수단을 사용하는 것이다.⁹⁾

2. 5대 행위자

미국에서 중국에 대한 인권정책의 형성은 의회, 대통령, NGO, 기업계, 관료 등 5개 행위자에 의하여 결정된다. 물론 미국의 광범위한 제도의 틀 내에서 이들 여러 행위자들 간의 상호작용을 통하여 형성되는 것이다.¹⁰⁾

미국의회는 미국 대외 인권정책 형성에서 가장 강력한 조직이다. 미국의회는 국내뿐만

8) Joseph Fewsmith, "The Impact of WTO/PNTR on Chinese Politics," NBR (National Bureau of Asian Research) Publication: NBR vol. 11, no. 2, [http:// www.nbr.org/publications/analysis/vol.11,no.2/essay2.html](http://www.nbr.org/publications/analysis/vol.11,no.2/essay2.html)(검색일: 2000년 5월 19일).

9) Rosemary Foot, *op. cit.*, pp. 174-175, 181.

10) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 34.

아니라 국제문제에 있어서 인권문제를 주창하는 주요 세력이었으며 인권문제에 관한 여론을 미·중관계 형성과정에 반영시켰다. 가령, 1997년 10월 장쩌민이 미국을 국빈 방문하였을 때 미하원은 중국에 반대하는 8개의 법안을 통과시켰으며 그 법안들은 중국에서 인권위반에 대한 분노의 상징적인 표출로서 MFN(무역최혜국)을 폐기하려는 위협을 대체하는 효과가 있었다.

다른 한편으로 여론에 민감한 미의회는 미·중관계에 있어서 긴장을 완화하는 역할도 하였다. 1993~1994년 인권과 MFN 연계 전략의 효율성 여부에 대한 토론이 한창일 때 미의회는 중국과 무역 거래를 하고 있는 기업들의 로비에 밀려 클린턴 정부에서 중국과의 관계가 쇠퇴하고 있음에 우려를 표명하는 조치를 취하였다. 가령, 1994년 2월 하원 무역소위는 인권은 미국과 중국의 밀접한 경제적 관계를 통하여 증진될 수 있으며 미국은 경제적 측면에서 거대한 중국경제로부터 단절할 수 없으며 중국과의 무역업에 종사하는 사람들의 직장과 그들의 투표의 향방도 분리할 수 없음을 증언하는 토론회를 주선하였던 것이다.

의회는 미국의 인권정책을 전파하는데 핵심적인 역할을 하지만 의원들은 또한 미행정부의 중국정책이 경제, 안보 등 다른 목적도 만족시키도록 하였다. 이러한 이중적인 역할은 의회 내의 다원화된 채널들에 의하여 영향을 받고 있다.

미국 대통령은 전통적으로 외교정책 형성에서 의회를 주도하였으며, 행정부와 외국정부, 언론에 대한 엄청난 인적 영향력을 장악하고 있기 때문에 논의의 성격을 주도할 수 있다. 그래서 대통령 개인의 성격과 정책성향은 인권외교에 중요한 요인으로 작용한다. 닉슨이 전략적 문제를 강조했다면, 카터는 외교정책의 핵심 요소로서 인권을 강조하였다. 부시는 중국대사로서의 경력 때문에 북경과의 관계를 유지하기 위하여 비공식 채널을 사용하였다. 클린턴은 초기에는 중국에 대하여 엄격한 인권 기준을 적용했으나 여론에 밀려 나중에는 인권문제와 MFN을 분리하는 결정을 내렸으며, 중국에 PNTR을 승인해 주기도 하였다. 조지 W. 부시는 집권초기에는 중국에 대하여 긴장을 높이기 시작하였으나 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁에 몰두하여 중국의 인권문제는 뒷전으로 밀어놓고 있다.

미국의 인권외교에서 NGO는 매우 중요한 세력이다. 더욱 개방된 중국에서 NGO들의 중국인권에 대한 관심이 더 커졌으며, 중국이 서방과의 교류가 활발해져서 언론 및 NGO들에게 중국의 인권상황을 접하는 기회도 증가하였기 때문이기도 하다.

1989년 천안문사건은 중국의 인권유린에 대한 비상한 관심을 불러일으켰으며 NGO들은 이 사건을 이용하여 미국의 중국정책에서 인권문제를 부각하는데 더욱 중요한 역할을 하였다.

인권관련 정책에 중사하는 부처는 국무부, 국방부, 무역대표부 등 정치, 군사, 경제관련 기관들인데 관련부처가 복수이고 목표의 우선순위가 없기 때문에 부처간의 경쟁이 있다. 미국정부 내에 National Economic Council, 국방부, 재무부, 상무부는 경제와 전략에 기초한 중국정책을 지지한다. 재무장관은 미국의 경제제재는 단지 경쟁국들을 이롭게 해줄 뿐이라고 주장했으며, 재무장관과 상무부 관리들은 인권문제를 둘러싼 이견에도 불구하고 중국과 기꺼이 협력해야 한다고 주장하였다.

중국 인권문제를 중시하는 부서는 국무부와 국가안보보좌관으로서, 국무부는 연례 인권보고서를 작성하도록 되어 있으며 정기적으로 인권보고서를 발표하여 인권문제가 지속되고 있다는 근거를 제공하였다.

1994년 MFN 연계 전략 쪽이 패배한 이후 안보와 경제목표를 주장하는 부처가 미국정부의 중국정책을 장악하고 보다 균형된 포용정책을 정착시켰다.

기업계는 인권운동단체들의 압력은 덜 받으나 일본이나 유럽의 경제대국으로부터의 경쟁에는 매우 민감하며 중국과의 커다란 경제적 이해관계를 가지고 있다. 미·중관계의 악화로 중국과의 계약을 상실하게 되리라는 위협은 기업계로 하여금 중국정책 형성과정에서 매우 적극적인 역할을 하도록 만들었다.¹¹⁾

1990년에는 기업들이 천안문사건의 여파로 중국에 대한 대중의 강한 반대 때문에 중국에 대한 옹호자 역할을 기피하였으나 1991년 기업계는 무조건적인 MFN 연장을 위한 토론에 개입하기 시작하였다.

기업계는 Business Coalition for US-China Trade와 US-China Business Council을 결성하여 중국정책 형성과정에 강력한 로비운동을 전개하였다. 적극적인 로비를 위하여 미국무역비상위원회(Emergency Committee for American Trade or ECTA)와 US-China Business Council을 연합하여 새로운 상위조직으로 Business Coalition for

11) David Lampton, "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," *The China Quarterly*, 1994, p. 605.

US-China Trade를 결성하였다.

1995년까지 Business Coalition for US-China Trade는 800개 이상의 회원사를 거느리며 120억 달러의 무역, 20만개이상의 고임금·고기술 직업을 대표하는 이익단체로 발전하였다. 이 연합은 1993~1994년 MFN과 인권의 연계를 분리시키는 로비운동을 하였으며 2000년 중국에 항구적정상무역관계(PNTR, Permanent Normal Trade Relations)를 승인하는데 주도적 역할을 하였다.¹²⁾

종합해서 볼 때 중국 정책의 결정과정에 있어서 이익집단의 영향력에 변화가 일어났다. 즉, 인권 NGO들은 인권과 MFN 갱신을 연계하는 정책이 실패한 이후 중국에 대한 효과적인 정책을 제시하지 못함으로써 약화되었다. 그에 반해서 중국무역에 종사하는 미국의 기업들은 적극적인 로비운동을 전개할 수 있었으며, US-China Business Council과 같은 기업단체가 인권단체에 대한 비교우위를 점유함으로써 미·중관계를 변화시키는데 결정적 역할을 하였다.

Ⅲ. 미국의 중국에 대한 인권정책의 시기별 변화

미국의 중국에 대한 인권정책은 중국과의 이해관계에 따라서 매우 민감한 변화를 해왔으나, 안보가 우선이며 그 다음이 경제적 이익이며, 안보와 경제가 위협받을 때 인권의 명분으로 개입하여 중국체제 변화 유도를 시도하였다고 볼 수 있다.

미국의 중국정책의 역사적 정개과정을 살펴보면, 전략적·경제적 목적이 항상 인권진흥에 우선하였다.¹³⁾ 가장 좋은 예가 닉슨의 중국 정책으로써 닉슨이 1971~1972년 중국과 국교를 개설하였을 때 닉슨과 그의 국가안보 특별보좌관 키신저는 세계의 전략적 삼각구도와 소련의 팽창을 봉쇄하는 것에 몰두하였다. 닉슨이 미국대통령으로서 처음으로 중국 땅을 밟았을 때 중국은 문화혁명이 한창이었으며 중국 인권상황에서 최악의 시기였는

12) Quanseng Zhao, *op. cit.*, p. 41.

13) Quanseng Zhao, *op. cit.*, p. 34.

데도 그 당시 인권과 민주주의는 닉슨과 키신저, 모택동과 주은래 사이에 전혀 이슈가 안 되었다.

1980년대 후반 냉전의 종식과 더불어 미국 외교정책은 공산주의에 대한 봉쇄에서 인권의 중시로 관심을 옮겼다. 민주주의와 인권은 중국에 대한 미국의 외교정책에 있어서 중요한 요인으로 부상했다.

1. 70년대 ~ PNTR 승인시기

가. 1970년대의 묵인

1970년대에 미국과 중국 양국간의 주된 이슈는 타이완의 지위문제, 타이완에 대한 미국의 무기판매와 같은 것이었다. 미국이 1974년 이후 인권문제를 국제적 차원의 정책으로 추구할 때에도 중국은 인권 예외 국가였다. 중국의 인권문제가 미디어, NGO, 학자들의 관심사로 떠오른 것은 1970년대 말이기는 하지만 미국 행정부와 중국 정부 사이의 문제로 되지는 않았다.

이 기간동안 양국간에 인권문제가 거론되지 않았던 까닭은 미국과 중국은 소련을 견제 하는데 있어서 공동의 전략적 이해관계를 가지고 있었기 때문이다. 양국은 내정문제에는 개입하지 않는다는 원칙 하에서 사회적 가치나 정치체제에 대해서는 언급하지 않는다는 것으로 이해하고 있었다. 이것은 닉슨의 1972년 중국방문 기간동안 서명한 상해공동발표문에 명시되어 있으며, 중국이 미국에 혁명을 수출하지 않는 한, 미국은 중국의 내정문제에 비판을 하지 않았다. 월남 패전, 워터게이트 스캔들을 경험하고서 미국은 다른 나라를 비판하는 것을 자제하고 있었다. 뿐만 아니라 중국은 이제 막 경제개혁을 시작하였기 때문에 비판당하기보다는 격려되어야 할 형편이었다.

미국은 중국이 외부세계와의 밀접한 관계를 맺음으로써 변화하기를 기대하고 있었으며, 중국으로서는 '타락된' 서양의 영향이 중국에 미치는 것을 우려하고 있었다. 이 기간 동안 중국 정부는 인권문제에 대결하기는 피했지만, 중국인들의 사고방식에 대한 통제력을 점차 상실하고 있었다. 1976년 4월 주은래 사망 때의 천안문광장 사건이후 저항운동이

작은 규모지만 끊임없이 일어났으며, 중국의 반체제 운동은 1979년 대자보 운동을 통하여 세계의 관심을 끌었다. 물론 반체제 운동은 중국 당국에 의하여 진압되었지만, 중국사회에서 정치와 경제문제에 대한 지식인들의 반체제운동은 이후 인권문제에 대한 중국과 서구 관계에 있어서 중요한 영향을 미쳤다.¹⁴⁾

나. 1980년대의 긴장

중국과 미국 간에 인권문제가 외교적 이슈로 등장한 것은 1980년대의 일로서 첫 번째 인권문제 사건은 1983년 레이건 정부가 중국의 테니스 선수 후나를 중국정부의 강력한 반대에도 불구하고 정치적 망명을 허용한 일 때문이었다. 1984년에 의회의원들이 중국의 인권문제를 우려하는 편지를 중국정부에 보냈다. 1985년 8월에는 미국의회가 중국의 강제낙태정책을 비난하는 수정안을 통과시켰다. 1987년 10월에는 미국의회가 티벳에 대한 중국의 인권유린을 비난하는 수정안을 통과시켰다.

중국대사를 지낸 조지 부시가 대통령이 되자 그는 중국과의 관계를 확대하기 위하여 중국을 최초의 방문국으로 선택하였다. 그러나 1989년 이 방중 기간동안 언론이 다룬 주요 기사는 방리지 사건으로써, 중국의 인권상황을 부각시키는 계기가 되었다.

미국의 중국 인권정책 변화에는 여러 가지 다른 이유도 있다. 미국과 소련이 1985년에 관계 발전을 위하여 연례정상회담을 가진 이후 미국은 소련에 대한 전략적 균형자로서의 중국을 이전만큼 필요로 하지 않았기 때문에 미국은 이제 중국을 보다 자유롭게 비판할 수 있게 되었다는 점이다. 또한 중국이 국제관계에 더욱 밀접히 참여하게 됨에 따라 중국에 대한 기대수준이 더 높아지게 되었으며 중국이 인권문제 개선을 더 촉구해야 한다는 기대도 있었다. 두 나라 사이의 밀접한 접촉은 미국의 인권 NGO와 중국의 반체제인사를 연결시켜주었다.

중국이 개방함에 따라서 서방 언론들이 중국의 과거와 현재의 인권유린에 대하여 더 잘 알게 되었으며 아이러니컬하게도 서방은 중국이 인권문제에 있어서 많은 발전을 하고

14) Ming Wan, *op. cit.*, p. 238.

난 다음에야 중국의 인권문제를 의식하게 된 것이다.

이 기간 동안 인권문제에 대한 갈등이 증가함에도 불구하고 인권문제는 두 나라 사이의 현안문제를 지배하지는 않았다. 한 가지 중요한 이유는 등소평이 중국의 경제와 정치 자유화의 개척자로 널리 인식되었기 때문이다. 등소평은 1984년 타임지에 올해의 인물로 선정되었던 것이다.¹⁵⁾

다. 1989~1994년의 인권과 MFN의 명시적 연계

1989년 6월 천안문 사건은 미·중관계를 극도로 긴장시켰다. 의회, 언론, 여론, 인권 NGO, 미국 거주 중국학생들이 중국정부에 대하여 강력한 조치를 취하도록 백악관에 거센 압력을 가하였기 때문에 부시는 매우 어려운 상황에 처했다. 부시는 여론과 의회의 압력을 무시할 수 없었으나, 미·중관계가 치유할 수 없을 정도로 악화되기를 원하지도 않았다. 중국 대사로서의 경험과 중국 지도자들과의 우정에 근거하여 부시는 1989~1990년 위기상황에서 중국문제를 직접 관리해 나갔으며 국내의 비판을 피하면서 중국을 포용하는 정책을 조심스럽게 추진했다.¹⁶⁾

1989~1994년의 지배적인 이슈는 중국 인권문제와 MFN(Most Favored Nation, 무역 최혜국) 지위와의 연계문제였다. 의회와 여론은 MFN을 중국인권문제 개선을 위한 무기로 사용하라는 것이었다. 중국의 MFN 지위를 매년 갱신하는 것은 미국에서 매우 중요한 정치적 쟁점이었는데 공교롭게도 MFN 갱신의 첫해가 천안문 사건 1주년인 1990년이었는데 중국은 내치에 주력하느라고 미국의 저항을 처음에는 무시하다가 부시가 1990년 초에 분명히 불쾌감을 표시하는 것을 보고는 보다 실용적인 제스처를 미국에 보여주었다. 부시는 중국의 제스처를 중국 포용정책을 지원하는 증거로 활용하면서 중국의 MFN 지위를 갱신해주었다. 그런데 부시는 국내에서 북경의 백정에게 굴복했다고 거센 비판을 받았다. 부시의 비판자들은 탈냉전기의 현실을 감안하라는 것이며 소련이 붕괴한 마당에 중국의 전략적 가치는 급격히 감소했다고 보는 것이다.

15) Ming Wan, *op. cit.*, p. 239.

16) Ming Wan, *op. cit.*, p. 237.

구소련, 동구, 남아프리카공화국이 인권유린국의 명단에서 빠지자, 중국이 미국과 서유럽의 인권 유린국 명단의 머리에 올랐다. 정치범, 종교탄압, 행형절차, 사형, 티벳 문제, 강제가족계획, 강제노동상품수출 등 광범위한 인권문제가 미국과 국제사회의 관심을 끌었다. 대통령 후보로서 클린턴은 부시의 중국정책을 비판하고 중국의 인권문제에 대하여 단호한 입장을 취할 것을 공약했다. 클린턴 행정부는 1993년 5월 28일 중국과의 무역과 중국의 인권상황을 연계한다는 No.128590 행정명령을 발표했다. 1993년 5월 당시 클린턴 행정부의 주된 관심은 의회가 향후 중국정책을 옥죄는 법안을 만드는 것을 사전에 차단하면서 동시에 1992년 선거공약을 지키는 일이었다. 이 과정에서 기업계는 충분히 개입하지 않았으며, 의회의 압력을 극복할 만큼 중국은 그렇게 중요하게 인식되지 않았다.¹⁷⁾

라. 1994년 MFN과 인권의 연계 철회

그런데 클린턴 행정부의 MFN과 인권문제의 연계 정책은 1년도 안되어 번복되고 말았다. 클린턴 행정부는 1994년 5월 26일 중국과의 무역과 중국의 인권상황을 연계한다는 '1993년 5월 28일 No.128590 행정명령에 명시된 정책'을 철회했다. 이러한 정책변경에는 몇 가지 이유가 있다. 우선, 중국이 외교적, 경제적인 측면에서 매우 포괄적인 대응을 해왔기 때문이다. 중국은 지금까지 인권문제에 대해 부인하거나 침묵해 오던 태도를 바꾸어 전향적인 접근을 시작하였으며 중국이 점하고 있는 유엔안보리 상임이사국 위치와 경제적 위상을 적극 활용하기도 하였다. 특히 당시 돌출하였던 북한의 1차 핵문제에서 미국은 중국의 협조를 얻어야 하는 상황이 발생하였던 것이다.¹⁸⁾ 중국에 대한 인권 강경정책은 아시아 국가들로부터도 거부반응이 나왔다. 아시아적 가치라는 새로운 개념들이 제기되었으며 미국의 인권외교에 대하여 부담을 느끼는 국가들이 많았다.¹⁹⁾

둘째, 미국 행정부나 대통령도 연계전략에 회의를 가지고 있었으며 미국의 국익이 무엇인지 모호했다. 행정부 내에서 경제관련 부처들은 경제적 고려가 1993년 행정명령에 충분

17) Ming Wan, *op. cit.*, p. 240.

18) David Lampton, *op. cit.*, p. 599.

19) Ming Wan, *op. cit.*, p. 241.

히 반영되지 못했다고 인식하고 그들 이익을 강력하게 반영하기로 작정하였다. 뿐만 아니라, 새롭게 조직된 국가경제회의(National Economic Council, NEC)는 대내외 정책에 있어서 경제적 문제를 더 효과적으로 조정하는 창구가 되었다. 그해 3월 중순에 NSC/NEC 공동팀이 구성되어 중국문제를 결정하였는데 여기에서 NEC와 경제팀이 이전의 국무부와 NSC 공동팀 때보다 훨씬 더 적극적인 역할을 했다.

셋째, 무역업계의 조직적 캠페인이 중요한 역할을 했다. 미국의 재계, 클린턴 행정부의 경제관료, 의회의 무역관련 의원들은 1993년 5월 28일의 행정명령을 철회시키기 위하여 강력한 연합전선을 구축했다. 미국 재계는 만약 민간영역 및 의회의 인권단체와 밀접히 연결되어 있는 국무부와 국가안보회의가 중국정책을 주도하도록 내버려 둔다면 자신들의 관심은 충분히 반영되지 않는다는 것을 알았으며 1993년의 에피소드의 재발을 허용하지 않기로 결심하였다.²⁰⁾

1993년 5월 28일 행정명령이후 기업계와 행정부 및 의회의 무역관계 집단은 자기들 이익을 효과적으로 관철하기 위하여 조직화하였다. 1993~1994년 이전에는 미국의 기업계는 중국에 대한 MFN을 위하여 요란스럽게 주장하는 것은 모양이 좋지 않을 것이라고 우려하였으며 부시대통령 하에서 그들은 대통령의 거부권과 상원의 34석이 자신들의 이익을 지켜줄 것이라고 믿었다. 그러나 클린턴 대통령의 행정명령으로 그들은 더 이상 수동적일 수 없게 되었다. 여론조성을 위하여 장쩌민 주석이 1993년 11월 미국을 방문했을 때 보잉사와 그 노동자들의 가정을 방문했는데, 보잉사가 생산하는 비행기 6대당 1대가 중국으로 팔려간다는 점을 언론의 집중적인 관심을 받도록 했으며 미국인들의 직장과 중국과의 무역관계가 연계되어 있다는 것을 시위하였다. 전략의 두 번째 부분은 민선관리들에게 중국정책은 선거에 영향을 미친다는 것을 보여주는 것이었다. 1994년 4월 Business Coalition for US-China Trade 산하의 400여 개 캘리포니아 기업들이 1996년 선거를 앞두고 있는 대통령에게 편지를 보내어 MFN을 거부하면 캘리포니아의 17억 달러 상당의 중국수출과 3만5천 개 직장이 위협을 받는다고 지적했다. Coalition의 한 관리자는 캘리포니아에 초점을 맞춘 이유는 클린턴이 재선을 위하여 캘리포니아주가 절대로 필

20) David Lamton, *op. cit.*, p. 598.

요하였기 때문이라고 지적하였다. 중소기업과 농업계 대표, 무역업계, 소비자 단체 800여 명이 클린턴에게 편지를 보내어 MFN을 부결하면 18만 개의 직장을 위협한다고 주장했다.

1994년 2월 24일 하원 Committee on Ways and Means의 무역소위 청문회에서 Emergency Committee for American Trade(65개 미국 대기업으로 구성되어 있는데 연간 1조 달러의 매출을 올리고 500만 명을 고용하는 규모) 회장 KR Williams가 증언하는 기회를 가졌다. 그는 중국이 21세기 초 세계에서 가장 거대한 경제를 가지게 될 것이며, 인권은 경제적 빈곤보다는 경제적 풍요의 조건에서 더 잘 성취될 수 있다고 주장하였다.²¹⁾

이 과정에서 인권의 목소리는 상대적으로 묻혔다. 인권진영은 중국에 대한 보복, 심한 고통, 국제적 고립 이상의 정책대안을 내놓지 못했다.

MFN과 인권 연계정책 철회의 의미

MFN 결정은 워싱턴의 정책결정에서 전략과 경제적 이익이 더 중시된다는 것을 보여 주었다. MFN과 인권 연계정책을 철회하는 클린턴 대통령의 1994년 5월 26일 연설에서 중국에 대한 인권정책은 2차적인 관심으로 밀려있었다. “나는 미국이 중국에 대한 무역에 있어서 MFN을 연장할 것을 결정한다. 이 결정은 장기적으로 인권을 발전시키고 중국과의 관계에 있어서 미국의 다른 이익을 증진시킬 것이라고 믿는다. 그러므로 나는 인권과 MFN 연장을 연계하지 않기로 동의한다 … 문제는 우리가 중국의 인권을 지원하기를 계속해야 할 것인가가 아니라 중국의 인권을 어떻게 가장 잘 지원할 것인가 하는 것이라고 생각한다. 나는 중국인과 교류함으로써 그렇게 할 수 있다고 믿는다. 우리는 더 많은 접촉을 가질 것이다. 우리는 더 많은 국제적 협력을 할 것이다. 우리는 인권문제에 관하여 더 집중적이고 지속적인 대화를 할 것이다.”²²⁾

Human Rights Watch/Asia는 클린턴이 인권과 MFN 연계를 철회한 것은 중국에 대한 중요한 압력의 마지막 보루를 제거한 것이라고 비판하였다. 실제로 미·중관계에 있어

21) David Lamton, *op. cit.*, p. 605.

22) David Lamton, *op. cit.*, p. 603.

서 인권문제의 비중은 급격히 감소하였다.²³⁾

마. 1994~1996년의 갈등: 암묵적인 연계

MFN과 인권의 명시적 연계는 철회되었으나 1994년 5월과 1996년 초 사이 미·중관계에서 인권문제는 여전히 쟁점으로 남아있었다. 미국이 경제와 정치적 관계 유지의 조건으로서 인권문제 개선을 요구하지는 않았지만, 미국은 여전히 양자적 관계나 다자적 관계에 있어서 인권문제로 중국에 압력을 가했다. 더욱 중요한 것은 인권과 양국간의 다른 쟁점 사항에 대하여 암묵적인 연계를 지속하고 있다는 점이다.

이 시기 미국정책의 기본적인 방침은 중국정부가 인권개선을 하지 않으면 미·중관계는 충분히 발전될 수 없다는 것을 중국에게 보여주는 것이었다. 가령, 고위관리의 교환방문과 같은 정상적인 관계에는 제한을 받을 것이라는 것이다. 그 까닭은 미국은 그러한 고위관리의 방문을 중국정부에 대한 보상으로 보기 때문이다. 1995년 10월 뉴욕에서 열린 유엔 50주년 기념식이후 장쩌민의 백악관 실무방문만 허용하였고 중국의 국민방문 요구는 거절하였다. 국민방문이란 우방국, 미국과 훌륭한 관계를 갖는 국가에만 허용하는 것이다.²⁴⁾

1995년 6월 중국의 MFN이 연장되었을 때 클린턴 정부는 중국의 인권상황 중에서 ‘수용할 수 없는 부분’을 언급하였다. 클린턴 정부는 중국 인권상황 개선의 한 간접적인 방법으로 중국에서 활동하는 미국기업의 행동지침(honor code of conduct)을 만들 것을 약속했다. 1995년 4월에 백악관이 초안을 마련했는데 이에 대해서 인권 NGO들이 너무 모호하고 강제적인 장치가 결여되었다고 비판하였다. AI의 한 사람은 이빨이 없고, 강제력이 없으며, 상업부의 기술적인 지원이 없으며 모호한 언어들뿐이라고 비판하였다. 그러나 그 초안은 기업계로부터는 환영을 받았는데 그 까닭은 중국에서의 기업 활동을 제한해서는 안 되기 때문이라는 것이었다.²⁵⁾

1996년 국무부 연례인권보고서는 중국의 인권상황이 악화되었다고 주장했다. 그러나

23) Quansheng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 55.

24) Ming Wan, *op. cit.*, p. 246.

25) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 175.

무역을 중국에 대한 압력으로 사용해야 한다는 주장은 없었다. 국무부의 인권보고서외에도 다른 사건들이 미·중관계를 시험하였다. 중국에서 강제노동 문제를 조사하던 해리우(Harry Wu) 중국계 미국 인권운동가가 1995년 중국에 체포되었다가 미국의 압력으로 15년형을 선고받은 후 석방되었다. 다른 사건으로서는 중국의 가장 유명한 반체제인사였던 웨이징셡(Wei Jingsheng)이 1995년 12월 체포되어 하루만의 재판끝에 14년형을 선고 받았다.

미국은 1995년 제네바 유엔인권위원회에서 중국의 인권상황을 비판하는 결의문을 투표에 붙이는 로비활동에서 주도적인 역할을 하였다. 유엔인권위원회는 중국 인권문제를 거론하는데 있어서 다자적인 차원에서 가장 중요한 기구이다. 무역제재에 비교해 볼 때 유엔인권위원회 결의는 워싱턴으로 하여금 미국의 무역과 투자기회를 위협하지 않고도 중국에 인권문제의 압력을 가할 수 있는 기구인 것이다. 그러나 결의문의 구체적 내용에 대한 투표에 있어서는 러시아와 다른 몇 개국이 그들의 태도를 바꾸었고 한 표차로 결의문을 기각시켰다. 유엔결의안에 대하여 중국은 온 세계를 상대로 로비를 벌였으며 다른 국가에 압력을 가하여 인권결의안이 유엔인권위원회에서 채택되지 못하게 하였다.

1996년 4월 53개국 중에서 27개국이 새로 수정된 결의안에 대한 토의와 투표를 기각하도록 표결하였으나 통과에는 실패했다. 중국의 신화사 통신은 힘의 정치, 대결의 정치, 서구가치를 내리먹이는 정치는 실패할 수밖에 없다고 논평하였다.²⁶⁾

그러나 이러한 미국의 노력들이 중국을 움직이는 데는 효과적이었다. 중국은 장쩌민이 1997년 10월 미국을 방문하기 직전에 국제인권규약 경제·사회·문화적 권리 규약에 가입하였으며, 미국이 유엔인권위원회에서 중국 인권문제 결의안을 추진하지 않겠다고 발표하자 중국은 국제인권규약 시민적·정치적 권리 규약에 서명하겠다고 약속하고는 1998년 10월에 가입하였다.

26) Ming Wan, *op. cit.*, p. 244.

바. 1996년 중반이후 미·중관계에 있어서 전략적 이해의 등장과 인권문제의 퇴조

1996년 3월은 양국관계에서 한 전환점이었다. 이등휘가 자신의 모교인 코넬대학을 방문한 것에 대하여 중국은 이등휘가 대만독립을 위한 계산된 움직임이라고 판단하고 대만해협에 군사훈련을 실시하였으며, 미국은 대협지역에 두 척의 항공모함을 파견하였다. 월남전 이후 아시아지역에서 최대의 무력시위였다. 미국과 중국은 직접적인 것은 아니지만 양국이 대치하고 있음을 발견하게 되었으며 3월의 위기는 양국관계가 새로운 관계로 발전할 수 있는 계기가 되었다.

양국 지도부는 대만해협 위기 동안 나타났던 대결로부터 벗어나기 위해 노력했다. 중국은 호의를 원했고 미국은 대만해협을 둘러싼 갈등의 위협이 확산되는 것을 원하지 않았다. 미국과 중국은 모두 갈등을 피하고 협력을 증진하고자 노력하였다. 미국의 정책 커뮤니티에서 하나의 컨센서스가 점차 생겨났다. 그것은 중국과의 전략적 이해에 도달하는 것이 필요하다는 것인데 그 까닭은 중국은 이제 미래에 미국에 도전할 수 있는 가장 유력한 국가라고 널리 인식되기 시작했기 때문이다.

미국의 당시 관심은 중국이 최대 규모의 시장이며, 중국이 다음의 최대 강국이 된다는 것이다. 중국은 1996년 미국 대선에서 이슈가 되지 않았는데 클린턴도 공화당 후보인 도올도 중국 이슈를 건드리지 않았던 까닭은 미·중관계를 악화시키지 않기 위한 의도적인 노력인 것이다. 선거 이후 미디어에서 많은 권고가 있었는데 클린턴 제2기 동안 중국이 매우 중요한 대외정책의 이슈로 등장했다는 것이다. 가령 월스트리트저널지는 미·중관계의 복원이 클린턴 정부가 다루어야 할 두 번째 가장 중요한 이슈가 되었다고 지적했다. 클린턴 대통령은 1996년 11월 안정되고 개방적이며 번영한 중국의 등장, 대국으로서 책임감을 가지는 중국은 미국의 이익에 깊이 부합한다고 호주에서 발언하였다. “미국은 중국을 봉쇄하는데 관심이 없다. 이것은 소극적인 전략이다. 미국이 원하는 것은 더 많은 자유, 더 많은 번영, 더 진정한 협력을 위한 기회가 증대하는 방식으로 중국과의 포용정책을 지속하는 것이다.”²⁷⁾

크리스토퍼 당시 미국무부장관이 1996년 11월 중국을 방문하여 클린턴과 장쩌민의 국

빈방문의 길을 닦았다. 클린턴과 장쩌민이 1996년 11월 24일 APEC회담에서 85분간 회담하면서 장쩌민이 1997년 10월 미국을 방문하고, 클린턴이 1998년 6월 중국을 답방하는 것을 확인하였다. 이 기간 동안 미·중관계의 진전은 천안문사태 이후 중국의 정치적 분위기를 완화시키는데 큰 기여를 했다. 관계가 개선되자 장쩌민은 내치의 개혁을 중·미관계 진전에 연계하였다. 또한 1997년 여름, 미국 방문 전에 정치적 분위기 완화의 가시적 조치를 취하였다. 미국 출발 전에 15차 당대회를 주재하였는데 중국공산당 역사에서 가장 개혁적인 대회였다. 장쩌민은 지주제의 확대를 통한 경제개혁과 법의 지배를 통한 정치개혁을 강조하였고, 1980년대 후반이후 실시되던 촌장선거를 높게 평가하고 향후 읍장선거로까지 확대할 것을 용인하였다.

북경의 봄이라고 불리지는 이 시기의 지적 분위기도 가시적으로 변화하였다. 많은 작가들이 새로운 저작들을 발간하였는데 『Crossed Swords』라는 저작은 새로운 개혁을 요구하고 정부가 민족주의적 정서를 식히는 일을 의식적으로 해야 한다고 주장했다. 외교정책에서의 변화를 주장하는 책들이 출간되어 보다 나은 중·미관계를 주장하기 시작하였다. 이들 중에서 가장 중요한 것은 셴 지루가 쓴 『중국은 Mr. No가 아닐 수 있는가』인데 이 책은 소련은 미국과의 정상적인 상호작용을 거부했기 때문에 붕괴를 자초했고, 과도한 민족주의는 자기파멸적이라고 주장했다. 중국은 미국에 여러 가지 양보를 했는데 특히 핵비확산 이슈에 있어서 양보를 했다. 즉 중국은 이란에 핵물질 판매계획을 취소한다고 지적했으며 중국이 1996년 5월 파키스탄에 핵 관련 물질의 판매를 중지하겠다는 약속을 준수하고 있음을 미국의 정보기구가 확인했다. 또한 중국이 5월의 약속을 준수하기 위하여 노력하고 있다는 데에 만족하고 있다고 미국 관리가 말했다. 대량살상무기 통제, 환경보호, 지적재산권문제, 한반도 문제 등에 있어서 중국이 협력하고 있는 것은 미국이 중국과의 전략적 대화를 계속하는데 인센티브가 되고 있다.²⁸⁾

이러한 맥락에서 인권의 중요성은 약화되고 있는데 이것은 인권이슈가 약화된 것이 아니라 미국은 이제 인권과 같은 대결적 이슈보다는 공통의 전략적 관심에 더 초점을 맞추고 있는 것이다. 한때 인권문제는 미·중관계에 난관을 조성했으나 이제는 저항은 불리일

27) Ming Wan, *op. cit.*, p. 248.

28) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 4.

으키지만 관계개선의 노력을 이탈시키지는 않았다.²⁹⁾

불행히도 이러한 흐름은 1999년에 갑자기 뒤집혔고 중국의 국내정치에 미친 영향은 컸다. 불법선거자금 기부, 민주주의 운동 탄압, 핵 스파이 문제, 1999년 4월 주룽지총리 방미에서 WTO합의를 얻어내지 못한 점, 유고에 대한 군사작전 등이다. 가장 중요한 이유는 우연적인 사건으로서 벨그라드 중국대사관에 대한 폭격이었다. 이들 사건이 중국정치에 미친 영향은 매우 부정적이었다. 미국에 호의적이었던 지식인들마저 매우 화가 나서 분노를 표출하고 미래를 걱정하였으며 민족주의의 새로운 파고가 중국을 휩쓸었다. 『세계화의 그늘에 있는 중국』이라는 책이 즉각 출간되었으며, 『중국은 No라고 말할 수 있다』의 전 통에 있음을 의도적으로 표현하였다. 대사관 폭격은 중국의 자유주의자들을 강타하는 격이었다.

2. 2000년 중국에 대한 PNTR의 승인과 인권정책의 변화

가. PNTR 승인운동과 주도세력의 중국 인권정책에 대한 입장

미국은 냉전법 때문에 공산국가인 중국의 관세지위를 매년 갱신하도록 되어 있었는데, WTO에 가입한 각 회원국은 다른 회원국에게 수입상품에 대하여 조건없는 PNTR(항구적 정상무역관계)을 부여하도록 되어 있다. 중국이 WTO 회원국의 의무를 수용함에 따라 미국이 WTO 회원국 133개국과 똑같은 시장 접근을 허용하는 PNTR을 부여하지 않으면 미국은 중국에 대하여 차별대우를 하게 되는 것이며, 중국도 다른 회원국에 부여하는 PNTR 특권을 미국에게는 주지 않게 되는 것이다. PNTR은 중국에게 냉전법의 적용을 중지시키는 것이며, 1980년 이후 매년 갱신해 오던 MFN을 영구 갱신하는 것이었다.³⁰⁾ 이에 대하여 인권주의자, 노조 등 반대자들은 중국에 대한 NTR을 매년 갱신하는 것이

29) Ming Wan, *op. cit.*, pp. 248-249.

30) James Nolt, "In focus: China in WTO: The Debate," *Foreign Policy in Focus: Internet Gateway to Global Affairs*, <http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol4/v4n38china.html> (검색일: 2000년 5월 20일).

인권을 포함한 여러 가지 이슈에 대하여 중국에 대한 영향력을 행사하는데 효과적인 도구가 된다고 주장하였다. 자동차노련(United Auto Worker) 회장이 중국의 WTO 가입합의가 매우 잘못된 것이라고 보는 이유는 중국이 종교탄압, 시민인권탄압에 있어서 끔직한 기록을 가지고 있다는 것이다.³¹⁾

(1) PNTR 승인운동의 전개

미국의 중국 인권정책 변화를 결정하는 요인을 분석하기 위하여 중국에 대한 PNTR 승인과정을 자세히 살펴보는 것이 필요하다.

미국의 PNTR 승인운동의 주도 세력은 무역업계와 경제 진영의 정치 및 관료계의 주도로 추진되었다. 운동방법으로서는 US-China Business Council(이하 미·중기업협회)과 Business Coalition for US-China Trade(미·중무역업연합)가 역대 대통령, 국무장관 등 미국 내의 중요한 인물들의 PNTR 지지발언을 인터넷에 게재하고, 4대 공중파 텔레비전 방송을 통하여 자신들의 논리를 광고하는 등 전국적 규모의 캠페인을 매우 조직적으로 전개하였다.³²⁾

주요 홍보논리로 사용된 입장은 다음과 같다. 중국에 PNTR을 주는 것이 미국의 영향력 하에 중국을 개방시키고 더 높은 생활기준에 노출시키며, 인권을 더 존중하도록 장려하게 될 것이라는 것이다. 이는 개도국에서 산업국가로 발전한 다른 나라의 경우에 있었던 사례라고 주장하였다.

미·중기업협회는 PNTR을 승인할 경우 얻을 수 있는 경제적 이득으로서 중국과의 합의 내용을 중점적으로 홍보하며, 다른 한편으로는 중국이 WTO 가입을 위한 협상인 만큼 다른 무역관련 협상과는 달리 미국이 양보한 것은 없고 일방적으로 중국이 양보함으로써 협상안을 의회에 통과하면 미국에 엄청난 이득이 된다는 내용을 주장하였다.

31) Wayne M. Morrison, "China and the World Trade Organization," May 19, 2000, memeo.

32) Business Coalition for US-China Trade, "Voices of Engagement: In Support of Trade With China," <http://www.uschina.org/public/wto/usavalues.html>(검색일: 2000년 5월 24일).

“중국을 위한 백지수표가 아니라 미국을 위한 백지수표다!”(Not a Blank Check for China, a Big Check for Americans!)라는 구호를 사용하기도 하였다.³³⁾ 또한 Goldman Sachs가 평가하기를 PNTR을 통과하면 중국에 대한 미국의 수출을 2005년까지 127억 달러 내지 139억 달러 반대자들이 매년 정기적인 NTR 재심의를 중국의 인권에 대한 압력의 지렛대가 되기 때문에 PNTR을 반대해야 한다는 주장에 대응하여 무역업계는 중국의 WTO 가입을 통한 개방의 확대와 그로 인한 경제발전이 중국인의 인권과 복지에 기여한다고 주장하였다.

미·중기업협회는 PNTR을 생각할 때 다음과 같은 역사적 관점을 가지는 것이 필요하다고 주장하였다. 닉슨이 1972년 중국을 방문했을 때 중국은 문화대혁명이 한창이었는데 모택동의 호령 하에 있었고, 민간시장은 없었으며, 지식인들은 57 간부학교에서 돼지를 기르고 있었고 강제노동소는 정치범으로 가득 차 있었다는 것이다. 그런데 불과 30년 후, 중국역사에서는 매우 짧은 기간인데, 중국은 극적으로 변화하였다고 주장하였다. 인민공사는 없어지고 계획경제는 미미해졌으며, 임금은 엄청나게 증가하였고 개인의 자유는 중국역사의 어느 시기보다 좋아졌다는 것이다. 미국에 대한 중국의 개방이 이러한 변화의 주된 이유라는 것이다.

미·중기업협회는 NTR을 중단하겠다는 몇 안 되는 의원들의 협박으로 중국은 물론이고 어떤 나라도 협박당하지 않았다고 주장하였다. 왜냐하면 협박은 중국뿐 아니라 미국을 해치는 일이며 대만과 홍콩에도 파괴적 영향을 미치기 때문이라는 것이다. 연례 NTR 재협상은 레버리지가 아니며, NTR을 거부하는 것은 미국의 20만개 직업을 위협하며 파괴적인 무역전쟁을 야기하며, 미국의 안보, 경제, 인권을 위협하는데 중국은 그러한 위협에 협박당하지 않았으며 미래에도 협박당하지 않을 것이라고 주장하였다.

PNTR을 거부하는 것은 미국의 무역 레버리지를 높이지 않으며, 세계에서 가장 거대한 시장으로 떠오르고 있는 중국은 유럽의 비행기를 사고, 일본의 차를 사며, 호주의 밀을 사고 캐나다의 돼지고기를 사기 때문이라는 것이다.³⁴⁾

33) <http://www.uschina.org/public/wto/b4ct/0412.html>(검색일: 2000년 5월 24일).

34) The United States-China Business Council, “China PNTR: Enforcing US Trade Rights and Strengthening US Leverage,” <http://www.uschina.org/public/wto/b4ct/ptnrcoalition.html> (검색일: 2000년 5월 19일).

미국창업연맹의 전망에 의하면 미국이 WTO의 틀 안에서 중국을 다룰 수 있어야 미국의 경제적 권리를 보존하고 미국의 국가 이익을 증진하는 도구가 된다는 것이다. 중국의 지도부가 WTO 가입이 큰 변화를 가져온다는 것을 분명히 인식하고 있다고 주장한다는 것과 중국의 무역장관이 최근의 회의에서 1970년대, 1980년대에 만든 많은 법규들이 국제법에 상충된다는 것을 말하면서 중국은 WTO 체제의 요구에 부응하기 위하여 무역과 투자 법규를 전면 손질할 것이라고 말했다는 것도 강조하였다.

PNTR은 미국의 기업, 노동자, 농민들에게 중국의 시장을 개방하는 강력한 도구를 가져다 줄 것이며, WTO 공약을 강요할 것이며, 중국을 국제법에 따라서 행동하게 할 것이라고 주장하였다. WTO는 자유무역 규칙을 매우 엄격하게 강요하며 WTO 분쟁의 80%를 제소자측이 이겼음을 주장하였다.

(2) 주요 인사 및 단체들의 지지의견 게재

미·중무역연계동맹은 미국 각계각층의 PNTR 지지의견을 인터넷에 게재하였다. Ford, Carter, Bush 등 전직 대통령의 의견을 게재하였는데 이들은 중국이 WTO에 가입하고, PNTR을 부여하는 것은 2차대전 이후 역대대통령들이 추구하던 중국의 시장개방을 성사 시키게 될 것이라는 점, 미국 시장에 대한 중국의 접근을 더 확대하지도 않고 중국의 시장을 개방하게 될 것이라는 점, 미국은 단지 의회가 PNTR을 승인하기만 하면 과실만을 따먹게 될 것이라는 점, 국가안보의 이익도 매우 큰데 PNTR을 부여하면 volatility를 감소시키고 미·중관계 개선의 분위기를 개선하게 되고 중국을 올바른 방향으로 움직이게 하는 미국의 능력도 향상될 것이며, 중국의 안정과 번영의 기회도 증가할 것이라는 점 등이 강조되었다.³⁵⁾

연방정부 총재 Greenspan의 편지도 게재되었는데 역사가 보여주는 것은 중앙계획경제 체제에서 권력을 제거하고 시장메카니즘을 확대함으로써 수반되는 것은 개인 인권의 확산이며 그러한 발전은 일반적으로 다른 어떤 대안보다 개인의 인권을 신장하는 가장

35) Business Coalition for US-China Trade, "Voices of Engagement: In Support of Trade With China," <http://www.uschina.org/public/wto/usavalues.html>(검색일: 2000년 5월 19일).

강력한 수단이 된다는 것이다. 중국이 미국과 다른 산업국가와 무역관계를 더욱 확대하는 것은 중국 내에서 법의 지배를 강화하고 경제개혁을 강화하는 것이다.³⁶⁾

또한 George W. Bush와 Al Gore 당시 대통령 후보, 전직상무장관들의 목소리 게재, 47개 미국 주지사들의 목소리 게재, 민선관리들의 목소리, 중국 인권운동가의 주장 소개, 중국전문가의 주장 소개, 종교계의 목소리 게재, 미국기업에 고용되어 있는 중국 근로자들의 목소리가 게재되었다.

나. PNTR 승인 이후 미국의 중국 인권문제에 대한 접근법 변화

하원 표결 이틀을 앞둔 2000년 5월 22일 전하원의장이었던 강리치가 워싱턴포스트지에 글을 기고하였는데 미국과 중국의 관계는 인류의 미래에 영향을 미칠 가장 중요한 문제라고 주장하였다. 강리치는 21세기 국가안보를 위한 Hart-Rudman 위원회의 위원으로서 향후 25년 국가안보에 영향을 미칠 요인에 관한 보고서를 국방장관에게 보고하도록 되어 있는데 그 중에서 만장일치로 결론을 내린 것이 중국, 러시아, 인도와 같은 주요국을 새로운 국제사회의 주류에 참여시키는 것이라고 지적하였다. 미국은 중국을 정치·경제적 측면에서 건설적으로 포용해야 하며 동시에 미국은 아태지역에서 역지력과 연합체제를 유지해야 한다고 주장하였다.

미국은 중국인들을 세계시장, 법의 지배, 자유의 과정에 통합시켜야 한다고 보게 되었다는 것이다. 중국에 대한 부정적인 접근은 중국인들을 반미주의로 변화시킬 것이며 중국 지도부는 미국과는 경쟁 외에는 대안이 없다고 결론짓게 될 것이라는 점을 강조하였다.

중국을 민주화시키고 인권을 신장하는 길은 미국과의 무역관계를 확대함으로써 중국체제를 개방시키고 개혁시키는 것으로 정립된다고 보면서 미국정부의 중국 인권문제에 대한 접근법이 과거의 봉쇄를 통한 압력에서 포용을 통한 유도로 바뀌었다. 시장경제의 확대는 개인의 일반적 인권을 더욱 확대시키게 된다고 보았다.

결국 기업계의 중국 PNTR 승인 운동이 미국정부의 인권정책의 개념을 바꾸었다고 볼

36) Letter to House Banking Chairman, Jim Leach, May 5, 2000.

수 있다. 미국의 중국에 대한 PNTR 부여의 의미는 미국정책의 우선순위는 중국과의 무역관계에 있으며, 인권문제는 부차적인 것으로 정립되었다. 클린턴 정부가 2000년 중국에 PNTR을 부여하고 중국이 2001년 말 WTO에 가입함에 따라 이전의 경험과 인권문제를 연계하는 미국의 견제력은 사실상 상실되었다.

그래서 미국은 2000년 미·중관계법에 따라서 상하양원의회의, 상무성, 노동성의 19인으로 구성된 중국문제의회·행정부위원회(Congressional-Executive Commission on China)를 설치하여 중국 인권문제를 다루도록 하였다. 중국이 국제인권 기준을 이행하는지 감시하고, 법의 지배를 발전시키도록 장려하고, 인권유린의 희생자 명단을 관리하는 등의 역할을 수행하는 제도적 장치를 마련한 셈이다. 이 기구의 활동을 명분으로 클린턴 행정부는 중국에게 PNTR을 허용해주고 중국의 WTO 가입을 지원하는 것을 허용받은 셈이다.³⁷⁾

3. 부시정부의 중국 인권정책

부시행정부는 출범하면서부터 전임정부의 중국 정책이 전반적으로 유약하다고 평가하고 중국 인권문제에 대한 고삐를 조였다. 부시 행정부의 입장에서 중국은 경쟁국이기 때문에 민주주의의 국가이며 오랜 우방인 일본과 한국을 희생하여 중국에 우호적인 배려가 주어지지 않는 안 된다고 보았다. 이러한 입장을 표출하기 위하여 부시대통령은 한국과 일본의 지도자를 중국지도자보다 먼저 미국에 초청하였다.³⁸⁾

취임 후 얼마 지나지 않아서 미국은 2001년 4월에 열린 유엔인권위원회에서 중국의 인권문제 결의안을 추진하였다. 미국은 EU 국가들이 지원을 받기 어렵다는 사실을 알면서도 그렇게 했던 것이다. 부시 대통령은 또한 티벳에 대하여 더욱 우호적인 태도를 표명하는 신호를 보내기도 하였다. 부시는 달라이 라마와의 회담을 통하여 티벳의 고유한 종교, 문화, 언어적 정체성이 보호되어야 한다고 주장하면서 중국의 티벳 정책에 개입하곤 하였다.³⁹⁾ 부시의 중국에 대한 냉랭한 태도는 2001년 4월에 있었던 미국 정찰기와 전투기의

37) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 175.

38) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 176.

39) The White House, Statement by the Press Secretary on the Meeting with the Dalai

충돌사건에서 정점을 이루었다.

그런데 2001년의 9·11 테러사건을 계기로 미국과 중국간의 관계는 ‘건설적 관계’(constructive relationship)로 전환하게 되었다. 중국이 9·11 테러사건을 당한 미국을 지원하는 입장을 보였으며, 미국도 대테러전쟁을 위하여 중국의 지원이 필요하였기 때문인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 관계의 개선은 중국의 인권문제에 대한 관심을 종식시키지는 않았다.⁴⁰⁾ 미국은 중국의 인권문제를 지속적으로 거론하고 있다. 장쩌민과 부시간의 세 번의 회담에서 모두 부시는 중국의 인권문제를 거론하였다. 특히 1972년의 닉슨과 모택동의 정상회담 30주년을 기념하기 위한 중국 방문 시 부시는 칭화대학 학생들을 대상으로 한 연설에서 종교의 자유를 강조하면서 중국을 비판하기도 하였다.

또한 미국은 북한 탈북자들에 대한 중국 당국의 강제송환에 대하여 1967년의 난민의정서에 부합되게 처리하도록 촉구하였으며,⁴¹⁾ 중국의 파룬궁에 대한 통제에 대해서도 문제제기를 하였다.⁴²⁾

미국 의회는 중국이 모든 정치범을 석방하고 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약을 비준하고, 국제적으로 인정된 인권을 준수하지 않으면 2008년 올림픽게임이 중국에서 열려서는 안된다고 강력하게 문제제기를 하기도 하였다.⁴³⁾

미국은 해마다 제네바에서 열리는 연례 유엔인권위원회 회의에 중국 인권문제를 비난하는 결의안을 제출하였으나 통과시키지는 못하였다. 2004년 60차 회의에서도 미국이 중국인권문제 결의안을 제출하였으나 통과되지 못하였다.

Lama, May 23, 2001, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/dalai523.htm>(검색일: 2004년 4월 26일).

40) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 178.

41) U.S. Department of State, “U.S. ‘Deeply Concerned’ about North Korean Refugees,” (Lorne Craner, Assistant Secretary of State for the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, American Enterprise Institute Conference on North Korean Refugees, Washington, D.C., December 2, 2002), <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/cranernk.htm>(검색일: 2004년 4월 25일); U.S. Department of State, “U.S. ‘Extremely Concerned’ about North Korean Refugees in China,” (Statement of Assistant Secretary Arthur E. Dewey, Bureau of population, Refugees, and Migration, Senate Judiciary Subcommittee on Migration, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/korefuge.htm>(검색일: 2004년 4월 25일).

42) <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/falun188.htm>(검색일: 2004년 4월 25일).

43) <http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/senolymp.htm>(검색일: 2004년 4월 25일).

2004년 4월 중국을 방문한 체니 미국부통령은 4월 15일 푸단 대학에서의 연설에서 중국이 테러와의 전쟁에 대한 협력은 인정하지만 테러와의 전쟁이 정당한 비판과 표현의 자유가 억압되는데 이용되어서는 안 된다고 주장하였다.

부시행정부가 이처럼 중국의 인권문제를 지속적으로 거론하는 것은 중국 인권문제를 도외시킬 수 없는 이유가 있기 때문이기도 하다. 의회의 중국 비판세력, 인권 NGO들과 언론이 가만두지를 않기 때문이다. 또한 클린턴 정부 말기에 설치한 중국문제의회·행정부 위원회의 활동은 끊임없이 중국 인권문제에 대한 보고서와 쟁점을 생산해내고 있기 때문이다.⁴⁴⁾

IV. 미국의 중국 인권정책에 대한 중국의 시각 및 반응

중국이 대외개방을 시작한 이후 민주주의와 인권문제의 측면에서 외부의 압력을 받게 되었으며, 동시에 대내적으로도 민주화 단체들의 압력이 증가하였다. 중국은 등소평 이후 정치·사회적 측면에서 통제를 점진적으로 완화해온 것은 사실이지만 국제적 기준으로는 항상 지체된 것으로 인식되었다.

특히 천안문사태는 중국 인권문제에 대한 국제사회의 관심에 불을 지피는 계기가 되었다. 1989년 당시 북경에는 아시아개발은행(ADB) 회의와 고르바초프 소련대통령의 중국 방문을 취재하기 위하여 와 있던 서방언론의 카메라 앞에서 학생들이 주도한 시위를 군부가 탱크로 피의 진압을 하는 장면들은 온 세계에 충격을 주었다. 중국은 이후 국제사회에서 인권유린국의 딱지를 받고 경제적·외교적 제재를 받았으며 외자유치 등의 어려움에 직면하게 되었다.⁴⁵⁾ 특히 앞에서 살펴본 대로 미국에게 중국의 인권문제는 미·중관계의 중요한 현안으로 인식되게 되었다.

국제사회의 중국 인권문제에 대한 개입에 대하여 중국은 어떤 반응을 보이고 어떻게

44) Rosemary Foot, *op. cit.*, p. 179.

45) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 51.

대응하였는지를 살펴본다.

가. 중국정부의 반응

천안문 사태 이후 중국 정부는 외국의 모든 비난에 대하여 내정간섭이라고 받아쳤다. 그러나 얼마 지나지 않아서 중국은 서방의 인권문제 개입에 대하여 나름대로의 인권외교를 전개하기 시작하였다. 경제적·외교적 제재에 무릎을 꿇은 셈이다. 호주, 프랑스, 스위스 등의 국가들로부터 인권문제 대표단을 초청하여 중국의 인권문제 실태를 조사하도록 하였고 중국의 언론에 인권실태에 대한 논평을 실도록 하였으며 1991년 11월부터 인권백서를 발간하였다. 이러한 태도변화에 대하여 인권단체들은 이를 환영하였으며, 비판자들은 중국이 일상적인 기업 활동에서 평상으로 돌아가기 위한 걸치레라고 폄하하기도 하였다. 어쨌든 이러한 제스처를 통하여 중국은 얼마 지나지 않아서 대부분의 국가들과 정상적인 관계를 회복하였다.⁴⁶⁾

나아가서 중국은 강은 양면적인 외교를 구사하였다. 한편으로는 외교 전략으로써 중국은 국제사회에서 고립되지 않고 미국의 인권정책을 고립시키기 위하여 적극적인 외교를 펼쳤다. 중국은 미국 내에서 벌어지고 있는 인종차별, 결인, 범죄 등의 인권유린 실태를 비난하였다.⁴⁷⁾ 제3세계 국가들의 지원을 호소하면서 서방의 인권외교는 서방의 제국주의의 새로운 가면이라고 주장하였고 중국은 고유의 전통과 사정이 있기 때문에 서구의 가치를 수용할 수 없다는 견해를 주장하였으며, 미국의 중국에 대한 인권정책은 중국 내정에 개입하기 위한 구실이며 패권주의라고 비판하기도 하였다.⁴⁸⁾ 중국은 인권문제에 있어서 미국 인권정책의 타겟이 되어 있는 아시아 국가들과 가까운 관계를 형성했다. 1993년 방콕과 비인에서 개최된 유엔인권회의에서 나타난 바와 같이 인권에 대한 서방의 시각에 대립되는 아시아적 시각이 등장했다.⁴⁹⁾

46) Peter Van Ness, *op. cit.*, pp. 315-316.

47) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 50.

48) Peter Van Ness, *op. cit.*, p. 316.

49) Quanseng Zhao with Barry Press, *op. cit.*, p. 51.

또 한편으로는 중국은 인권을 중시하며 다른 나라들과 인권문제에 있어서 동등한 입장에서 인권문제를 논의하고 협력할 준비가 되어있다는 입장을 표명하였다. 1992년 유엔안보리 정상회의에서 당시 이붕 총리가 연설하기도 하였다.

중국은 결국 1997년 10월에 국제인권규약 경제적·사회적·문화적 권리규약에 가입하였고, 1998년 10월에는 국제인권규약 시민적·정치적 권리규약에 가입하였다.

중국정부는 미국의 중국인권 정책을 다루는데 있어서 선전, 외교, 경제 등 종합적 전략을 구사하였다. 선전 전략으로는 인권문제에 대한 거부와 침묵에서 정면적인 돌파방식으로 바꾸었다. 인권문제에 대한 중국의 신문과 잡지들은 중국의 역사와 경제발전상황에 근거하여 중국의 인권상황을 두둔하고 미국의 인권상황을 비판하였다.

중국 재무장관은 미국이 인권문제에 대하여 세 가지 기준을 가지고 있는데 자국의 인권 문제에 대해서는 눈을 감고, 다른 나라의 인권문제에 대해서는 하나의 눈을 뜨며, 중국의 인권문제에 대해서는 양 눈을 다 부릅뜬다고 불평한 적이 있다.⁵⁰⁾

선전 전략의 효과는 두 가지 측면에서 중국의 입장을 강화시켰는데 첫째, 미국의 도전에 정면으로 대응함으로써 중국은 서양의 인권사상은 중국의 상황에서는 타당하지 않다는 생각을 낳게 하였으며, 둘째 더욱 중요한 것은 서방이 결코 무시할 없을 정도로 아시아의 집단적인 목소리를 만들게 되었다는 점이다.

중국은 또한 유엔 안보이사회 이사국 지위와 거대한 상품시장을 압력용으로 사용하였다. 중국의 상임 안보리 이사회원국과 아시아에서의 정치적·군사적 파워 때문에 미국은 국제적 및 지역적 문제에 있어서 중국의 협력이 필요하다는 사실을 활용하였다.

나. 중국 사회의 반응

지난 10여 년 동안 중국의 변화 중에서 큰 변화가 있었던 분야는 중국인의 미국에 대한 인식변화다. 1980년대에 풍미했던 미국에 대한 긍정적인 이미지는 퇴색되고 매우 어두운 이미지로 바뀌었다. 이제 광범위하게 인식되고 있는 것은 미국은 중국의 인권이나 중국정

50) David M. Lampton, *op. cit.*, p. 597.

부의 권력남용에 관심이 없고 미국은 단순히 중국과 중국인들을 반대한다는 것이다.⁵¹⁾

미국과의 갈등과정에서 중국의 신민족주의가 등장했는데 이는 국내요인과 국제요인 모두를 반영하는 복합 현상이다. 국내적으로는 1990년대는 지역간, 지역 내 임금격차가 벌어지면서 급속한 사회경제적 변화를 가져왔고, 수백만의 농촌인들이 도시로 몰려와 새로운 삶의 기회를 찾고 있으며 범죄와 사회질서문제가 증가하고 있기 때문에 이념은 퇴색되고 새로운 가치와 정체감을 추구하고 있다. 이념 상실에 대한 다양한 반응들에서 공통적인 하나의 흐름은 민족주의의 부활로서 1980년대의 세계주의(cosmopolitanism)와 1990년대를 분명히 구분 짓는 것이다. 민족주의로의 전환은 국제적으로는 동유럽과 소련에서 사회주의의 붕괴에 의하여 강화되었다. 중국인들은 소련의 붕괴는 서구모델과 서구의 충고를 너무 충실히 따르려고 했기 때문인 것으로 이해하고 있다. 어떤 사람들은 심지어 소련의 붕괴는 사회주의를 붕괴시키고 평화적 전변을 꾀하려는 미국의 노력이 성공한 것으로 본다. 동시에 꽤 자유주의적이고 개방적인 생각을 가진 많은 중국인들도 미국이 부강하고 안정된 중국의 등장을 두려워하며 중국을 묶어두려고 무슨 일이든지 할 것이라고 생각한다. 한 가지 가장 중요한 전환점은 1993년 미국이 미국의회와 미국올림픽위원회가 중국의 2000년 하계올림픽 유치를 반대했을 때인데 중국의 학생, 지식인, 일반인들 모두 미국은 중국정부를 반대한 것이 아니라 중국을 반대했다고 확신하였다.⁵²⁾

1994년 왕산(Wang Shan)이 쓴 책, 『제3의 눈을 통해 중국을 보자』가 발간되었는데 이 책은 모택동 승배의 한 흐름으로써 모택동은 신이며, 국민들은 몇 년이 지난 다음에야 그를 조금씩 이해하기 시작하고 있다고 썼으며, 등소평의 개혁에 대하여 비판하고 첫 장의 제목 “중국에 간섭하지 말라”에서 민족주의적 정서를 풍겼다. 왕의 책은 1994년의 베스트셀러가 되었으며, 반미감정과 민족주의가 용솨음치는 대중여론의 흐름을 극명하게 반영하였다

1995년에 “중국은 NO라고 말할 수 있다”라는 책이 발간되어 2백만 권이 팔렸다. 많은 독자의 심금을 울린 이 책의 대단히 감정적이고 민족주의적인 측면은 1980년대 미국의 행태에 의하여 강하게 영향을 받은 것이라고 저자는 주장하였다.

51) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 2.

52) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 3.

중국인들이 깨닫게 된 것은 미국은 이전에 생각했던 이상주의의 요새가 아니며 인권은 미국이 자국의 이익을 추구하기 위한 가면이라는 것이다. 미국은 세계의 이상을 주창하기는커녕, 거만하고, 자기도취적이고, 패권주의로서 세계경찰의 역할을 한다는 것이다. 이제 미국은 중국이 힘 있고 돈 있는 나라로 부상하는 것을 억제하기 위하여 힘으로 온갖 것을 다하고 있다는 것이다.

민족주의적 여론의 파도는 대만총통 이등휘가 미국을 방문한 1996년에 또 왔다. 이등휘의 방문은 모교인 코넬대학을 방문하는 것으로서 중국에서의 여론은 매우 거세었다. 당시에 실시한 여론조사에서 미국이 우방국이나는 질문에 87.1%가 아니라고 대답했고, 85.4%가 미국이 걸프전에 참전한 것은 자국의 이익 때문이라고 응답했다.⁵³⁾

V. 향후 미·중관계에 있어서 인권문제

인권문제는 미·중관계에서 하나의 이슈로는 남을 것이나 과거와는 다른 양상을 띠 것이다. 인권문제에 대한 미국의 시각이 바뀌었을 뿐 아니라 미국의 개입에 대한 중국인의 시각이 바뀌었다.

미국은 중국이 민주주의 체제를 수용하기를 바라며 그것은 민주주의가 인권을 보장하고 평화의 외교정책을 보장하는 체제로 보기 때문이다. 중국을 그렇게 바꾸려는 미국의 의도는 중국에서 반작용을 낳고 있으며 심지어 개방된 의식의 자유주의적 지식인들마저도 미국의 개입주의를 싫어하게 되었다. 아이러니컬하게도, 인권과 다른 문제를 연계하고자 했던 미국의 노력은 중국 정부와 사회의 통합을 강화시켰다.

중국인들은 이제 일반적으로 미국이 인권문제를 이용하여 중국이 경쟁국으로 부상하는 것을 억제하려고 압력을 가한다는 것으로 이해하고 있다. 오늘의 중국은 1989년의 중국과 다르며 중국은 민주화에 대하여 다른 생각을 가지고 있다. 첫째, 정부가 폭력을 남용하는 것은 분개하지만 학생의 데모가 성공했다면 중국이 혼란에 빠지고 내전으로 치달았을지

53) Joseph Fewsmith, *op. cit.*, p. 4.

도 모른다고 믿고 있다. 둘째, 구소련이 어떻게 되었는지를 보았기 때문에 중국의 개혁방식이 더 낫다고 믿고 있다. 셋째, 중국인들은 민주화운동의 지도자들에게 실망하고 있다. 넷째, 머지않아서 천안문사건에 대한 당국의 판결이 번복될 것이라는 것을 공감하고 있기 때문에 그 문제를 더 이상 거론할 필요가 없다는 것이다.

더욱 중요한 것은 미국의 정책이 중국의 상황에 맞지 않다는 점이다. 개혁주의적 지식인들마저도 미국의 중국정책에 대하여 거부반응을 보인다는 점이다. 이것이 최근 미국의 중국인권정책이 실패한 이유이다. 중국 사회는 과거 어느 때보다 인권문제에 관심이 많으며 정부의 부정부패에 대하여 민감하지만 중국의 상황은 개선되고 있으며 완만하게, 안정 속에서 해야 성공할 수 있다고 본다는 점이다. 중국과 미국은 다른 정치체제, 사회가치를 가지고 있으며, 이 상황은 금방 바뀌지 않을 것이라고 본다. 중국은 미국이 인권문제를 가끔씩 들고 나올 것이라는 것을 알고, 미국은 또 중국에게 직접적인 압력을 가해도 효과가 없다는 것을 알고 있다.

그러나 미국과 중국의 국내정치 때문에 인권문제는 계속해서 양국관계에 영향을 미칠 것이다. 중국과의 더 깊은 관계를 주장하고 전략적인 대화를 주장하는 사람들조차도 인권은 여전히 중요하다는 것을 주장한다. 결국 미국은 중국 인권문제에 대한 고압적인 접근은 실패할 수밖에 없다는 교훈을 얻고, 제재보다는 긴밀한 교류협력이 인권개선에 이바지한다고 인식하게 되었다.

VI. 결론: 미국의 향후 대북 인권정책에 대한 함의

지금까지의 분석에서 미국이 중국 인권문제를 원론적 입장에 근거하여 개입하였지만 실제로는 미국의 안보적·경제적 이해 관심이 인권에 우선하였다는 점을 시대별 전개과정을 통하여 알 수 있다. 미국의 대외 인권정책의 역사적 전개과정을 살펴보면, 전략적·경제적 목적이 항상 인권진흥에 우선하였다는 것을 알 수 있다. 가장 좋은 예가 닉슨의 중국 정책으로서 닉슨이 1971~1972년 중국과 외교관계를 개설하였을 때 중국은 문화대혁명시기

인권이 가장 열악한 상황이었으나 닉슨과 그의 국가안보 특별보좌관 키신저는 세계의 전략적 삼각구도와 소련의 팽창을 봉쇄하는 것에 몰두하였다는 점이다. 그러나 오히려 중국의 인권문제가 개선된 후일에 중국 내정에 개입할 필요가 있을 때는 인권문제를 활용하였음을 알 수 있다.

미국이 소련과 동구에 대하여 헬싱키 협정을 통한 인권문제 개입에는 성공했으나, 압력을 통한 중국에 대한 접근에서는 성공했다고 보기 어렵다. 이것은 압력보다는 상호이익이 되는 협상이 효율적이라는 사실을 시사한다.

미국의 중국 인권 정책 변화에 영향을 미친 변수로는 미국 재계의 압력이 대단히 막강하였다는 점을 지적할 필요가 있다. 미국 내 재계의 힘이 인권집단을 압도한 셈이다.

미국의 중국 인권문제 개입에 대하여 중국의 적극적인 저항과 중국의 저항할 수 있는 힘에 주목할 필요가 있다. 중국의 정부, 지식인, 일반여론은 중국 민주주의를 외치는 미국 편이라기보다는 중국정부 편이었다는 점을 중시할 필요가 있다. 또한 중국은 거대한 경제력에 근거하여 미국에 압력을 가할 수 있는 힘을 가지고 있었다. 중국은 미국에 대하여 저항할 때 다른 나라의 상품을 구매하는 등의 힘 대결을 벌이며, 거대한 경제력을 무기로 미국의 압력에 굴복하지 않았다. 중국은 또한 대만문제에 대하여 강력한 군사력으로 대만을 위협함으로써 미국의 타협을 끌어내기도 하였다.

미국의 중국에 대한 인권개입이 중국의 인권문제 개선에 있어서 일부 진전이 있는 부분은 있었다. 그러나 대체로 미국이 인권문제를 매개로 중국에 개입한 것에는 득보다 실이 많았다고 볼 수 있다. 중국 국민들이 미국은 중국에게 경쟁국일 뿐이라는 인식을 심으면서 미국을 보는 시각을 부정적으로 바꾸는데 결정적인 계기가 되었다. 인권은 명분이고 사실은 미국이 중국을 견제하기 위한 것이었다는 것이 중국인들의 인식이다.

미국은 북한에 대해서도 인권문제에 개입하려는 조짐을 보이고 있다. 미국이 북한인권 문제에 개입하는 것도 중국의 경우와 마찬가지로 자국의 이해관심에 영향을 받을 것은 분명하다. 과거 클린턴 정부 기간 미국은 북한의 인권문제에 대하여 침묵하였다. 당시 미국은 북한의 핵문제와 미사일 문제에 관하여 북한과 협상을 통하여 안보적 문제를 해결하는데 주력하였기 때문인 것으로 볼 수 있다. 그런데 부시행정부에 들어서는 북한의 인권 문제에 관심을 돌리고 있다. 부시행정부 출범 직후에 미국·북한인권위원회를 설치하였고,

국제종교자유위원회가 북한의 인권관련 보고서를 내고 있으며, 미국의 행정부, 의회 차원에서 탈북자들을 초청하여 북한의 인권관련 청문회를 수차례 개최하고 있다.

미국은 최근 북한의 핵문제가 돌출한 시점에서 북한 인권문제를 더 많이 거론하고 있다. 핵문제 해결 이후에도 북한을 통제하기 위한 명분으로 인권문제를 활용할 것이라는 전망이 제기되고 있다.

북한의 인권문제는 핵문제 못지않게 국제적 관심사로 부상하였으며, 국제사회의 압력을 받고 있다. 유엔인권위원회가 작년에 이어 금년에도 제60차 회의에서 북한 인권문제 개선을 촉구하는 결의안을 채택하였으며, 특히 금년의 대북결의안은 강도가 더 높아진 것이 특징이다. 대북결의안 중에서 가장 중요한 것은 특별보고관을 임명하도록 한 것인데, 특별보고관은 북한 정부 및 주민들과 직접 접촉채널을 구축하여 국제인권협약과 국제인도법 준수 여부를 포함한 인권상황 전반을 조사하고 유엔인권위원회 및 유엔총회에 조사결과와 권고사항을 보고할 의무를 갖는 제도이다. 북한은 이에 대하여 강력하게 반발하고 있지만 북한으로서는 별 대안이 없다. 유엔인권위원회를 통한 북한에 대한 인권문제 결의안 채택은 EU가 주도하고 있지만 AI(국제사면위원회)와 국제기구, 아시아워치 등 인권관련 NGO들도 북한 인권문제에 대하여 한 목소리를 내면서 압력을 가하고 있다.

북한에게 가장 강력한 압력을 행사하는 나라는 미국이다. 유엔을 통한 EU의 문제제기 못지않게 중요한 것이 미국의 대북 인권 공세이다. 미국은 해마다 연례각국인권보고서를 통하여 북한의 인권문제를 제기하고 있으며 부시행정부에서는 미국·북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea)를 설치하여 본격적으로 북한의 인권문제를 분석하고 문제를 제기하고 있다. 미국·북한인권위원회가 2002년 10월에 Hidden Gulag라는 보고서를 발간하여 북한의 정치범 수용소의 전모를 공개하기도 하였다.

이에 그치지 않고 미국은 본격적으로 북한인권문제에 개입하기 위한 국내의 법안 마련에 착수하였다. 2003 북한자유법안과 2004 북한인권법안이 그것이다. 이 두 법안은 별개로 발의되었지만 심의과정에서 2004 북한인권법안으로 단일화되어 입법화될 가능성이 많다.

2004 북한인권법안은 7월 22일 미국 하원을 만장일치로 통과했다. 짐 리치(공화 아이오와주) 등 미국 하원의원 16명 2004년 3월 미 하원에 상정한 ‘2004 북한인권법안(North Korean Human Rights Act of 2004)’이 같은 달 31일 국제관계위원회를 통과했으며 향

후 상원 통과 절차를 남겨두고 있다. 북한인권법안은 2003년 11월 짐 리치 등 미 하원의원 4명에 의해 하원에 상정됐다가 한반도 및 동북아의 안보상황이 고려되지 않은 문제조항이 대거 포함돼 있다는 이유로 논란이 일었던 북한 자유법안을 수정, 보완한 것이다.

우선 논란 끝에 법안의 명칭이 북한자유법안에 비해 보다 중립적인 표현인 북한인권법안으로 변경됐으며, “북한이 완전한 경제개혁을 이루기 전까지는 대북 무역제재 해제 및 경제원조 제공을 할 수 없다”는 조항이 삭제됐다. 또 “대북협상 시 핵무기, 대량살상무기(WMD), 미사일, 재래식 무기, 테러, 한반도의 평화정착 방안, 인권문제가 핵심의제로 포함돼야 한다”는 조항이 “대북협상 시 북한 인권문제가 주요 관심사항(key concern)으로 다뤄져야 한다”는 보다 덜 구속적인 문안으로 대체됐다.

북한 인권법안은 크게 북한주민 인권 촉진, 북한주민 지원, 북한난민 보호 등 3장으로 나누어져 있다. 첫 장인 북한 주민인권 촉진 분야는 북한의 인권, 민주주의, 법치주의, 시장경제를 육성하는 민간 비영리단체에 2005년부터 4년 간 매년 200만 달러를 지원하고 대북 라디오 방송을 현재 하루 4시간에서 하루 12시간으로 늘리는 것이 골자다. 두 번째 장인 북한 주민지원 분야는 대북 인도적 원조를 제공하는 세계식량계획(WFP), 미국 비정부기구(NGO)에 내년부터 4년 간 매년 1억 달러 이상을 지원한다는 내용이 핵심이다. 세 번째 장인 북한 난민보호 분야는 북한 정부의 불법행위의 희생자에 대해 난민, 망명, 인도적 임시입국 허가 등의 조치로 미국 입국 및 정착을 허용한다는 내용을 담고 있다. 이 법안은 특히 북한 주민을 내국인으로 간주하는 한국 헌법으로 인한 피해를 없애기 위해 북한 주민이 미국에 난민지위 또는 망명을 신청하면 북한 국민을 한국국민으로 간주하지 않는다는 내용을 포함하고 있다. 그러나 북한인권법안이 명목상으로 북한 주민과 탈북자의 인권보호 등을 내걸고 있지만 실질적으로 북한 주민의 생존권을 향상시킬 경제제재 해제나 식량지원 보다는 북한 주민의 이탈을 조장하는데 더 큰 관심이 있다는 지적도 받고 있다.

그러나 이 법안은 북한 핵문제에 대한 현재의 협상에서 ‘미국 대통령의 재량권을 구속하지 않는다’, ‘미국에 들어오는 북한인들과 관련 어떤 방법으로도 미 이민당국 및 국토안보부의 권한을 제한하지 않는다’는 등의 예외 및 단서 조항을 두었다.

이처럼 미국이 북한의 인권문제에 개입할 경우 중국과는 달리 북한의 대응력에는 한계

가 있다. 중국의 경우에는 중국의 경제력이 큰 협상력이 되었으며, 미국 국내에 중국과의 관계개선을 선호하는 재계의 힘이 막강하였으나 북한의 경우에는 경제적인 힘도 없고 미국내 북한의 기업계 우군도 없다. 특히 북한의 인권문제는 중국에 비하여 훨씬 심각한 편이다.

향후 핵문제가 해결된 이후 북한인권문제가 미국에 의하여 본격 제기될 경우 북한과 미국 관계는 파국적 상황으로 빠질 수 있다. 북한은 중국과는 달리 경제적 측면의 협상력이 없기 때문에 강경한 방식에 의존할 가능성이 높다. 핵문제 해결 이후 경제난 해소를 위하여 국제적 협력이 긴요한 상황에서 미국이 인권문제로 북·미관계를 교착상태에 빠지게 할 경우 북한은 다시 핵문제나 미사일 문제로 맞대응할 가능성이 있기 때문이다.

미국이 북한 인권문제 관련하여 우리정부에 한미공조를 요구할 수도 있다. 이때 우리정부가 어떻게 대응할 지가 중요한 정책적 과제이다. 이것에 대비하여 우리 정부는 미리 북한 인권문제에 대하여 독자적 접근법을 가지고 정책을 추진할 필요가 있다.