

일반 논문

## 인권, 또 하나의 전선

: 인권 규범의 미중 갈등 쟁점화와  
아시아 태평양 국가들의 대응

김지은 (이스턴 메노나이트 대학교)

### 국문요약

미중 갈등의 본격화와 함께 인권 규범 역시 또 하나의 전선이 되고 있다. 이에 대해 아시아 태평양 지역의 주요 국가들은 어떻게 대응하고 있는가? 본 논문은 평화 담론 및 실천의 핵심 요소이자 인간 존엄성에 기반을 둔 인권이라는 사안이 미중 패권 경쟁 속에서 어떻게 정치도구화되며 아시아 태평양 지역에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴봄으로써 다가올 시대의 역내 평화 질서 이해에 기여하고자 한다. 유엔에서의 양국 인권 담론 경쟁 그리고 중국 신장 위구르 인권 문제에 대한 국가들의 대응 양상 및 결정 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 미국이 추구하는 서구식 자유주의 인권 담론은 주요 동맹국을 중심으로 지지를 얻고 있으며, 중국이 제시하는 대안적 담론으로서의 개발·발전권 역시 동남아 개발도상국들을 중심으로 일정한 호응을 얻고 있다. 둘째, 신장 위구르 문제에 대해서는 보다 복잡한 대응양상이 관찰된다. 미국의 주요 동맹국 다수는 대중 압박에 적극 동참하고 있고, 자국 내 인권 문제가 있는 국가들은 중국을 옹호하며, 그 외

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.14.1.202206.65>

\* 본 연구는 서울대학교 통일평화연구원 통일기반구축사업의 일환으로 이루어진 “인도태평양 시대의 평화와 한반도” 연구사업의 지원을 받아 수행하였음. 논문 수정을 위해 유익한 조언을 주신 익명의 심사자 세 분께 특별히 감사를 표합니다.

국가들은 조심스러운 중립을 유지하고 있다. 셋째, 이상과 같은 각국의 상이한 대응 양상은 미국의 정책과 동맹 관계, 중국식 인권 담론의 호소력, 각국의 인권 상황 및 내정불간섭주의 정책이 복합적으로 영향을 미친 결과로 분석된다.

주제어: 인권, 인권 규범, 미중 경쟁, 미중 갈등, 아시아 태평양 국제관계, 유엔 인권이사회, 유엔 제3위원회, 신장 위구르.

## I. 서론

미중 갈등 본격화와 함께 군사·경제를 넘어 인권 규범 역시 양국 간 대결의 전선이 되고 있다. 2018년 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)를 탈퇴하는 등 국제 인권 규범·제도에 회의적 태도를 보인 트럼프 행정부는 중국에 대해서만큼은 강도 높은 인권 관련 공세에 나섰다. 트럼프 대통령은 2020년 6월 위구르 인권정책법안에 서명하였고, 7월에는 신장 위구르족·무슬림 인권 탄압 관련 중국 공산당 간부와 국가 소유기업에 대한 제재를 실시하였으며, 신장 위구르 탄압을 ‘제노사이드’로 규정함으로써 압박을 더했다.<sup>1)</sup>

바이든 대통령 역시 인권 이슈의 전면화와 전방위 중국 압박에 나서고 있다. 그는 취임 전부터 인권을 외교정책의 핵심으로 강조하였으며, 집권 후에도 민주주의와 인권 문제에 초점을 둔 외교적 리더십 회복에 힘쓰고 있다.<sup>2)</sup> 이는 대중 정책에도 그대로 반영되어, 2021년 3월부터 홍콩

---

1) “Trade to Human Rights: Trajectory of Trump’s China Policy,” *Al Jazeera*, September 25, 2020; “Mike Pompeo Declares China’s Treatment of Uighurs ‘Genocide,’” *The Guardian*, January 19, 2021.

2) Joe Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After

민주주의 탄압 및 신장에서의 인권 침해를 이유로 수십 명의 중국 관리가 추가 제재 대상이 되었고 12월에는 모든 신장 산(産) 중국 수출품에 대한 제재가 단행되었다.<sup>3)</sup> 특히 바이든 행정부에서는 인권 문제를 양자 차원을 넘어 글로벌 차원의 중국 포위망 형성의 주요 수단으로 활용하고자 하는 경향이 두드러지는데, 이는 트럼프 행정부가 주로 양자 차원에서 인권 공세를 펼쳤던 것과 차별화되는 부분이다.<sup>4)</sup>

중국은 이에 대항해 소위 ‘중국 특색의 인권 담론’을 만들고 전파함으로써 중국 인권 상황 및 정책을 합리화하는 한편, 공산당 치하에 중국이 성취한 눈부신 경제성장을 강조하는 사회경제적 인권 개념을 강조하고 있다. 이러한 전략은 시진핑 주석 집권 이후 더욱 본격화되었는데, 그는 2017년 다보스 세계경제포럼과 유엔에서 대안적 규범으로서의 ‘인류운명 공동체(a community of shared future for mankind)’ 개념을 제시하며 국가 주권과 상이한 정치체제 존중을 주 내용으로 하는 ‘윈-윈 협력(win-win cooperation)’을 강조하였다.<sup>5)</sup>

유엔에서의 적극성 또한 증대되고 있다. 중국 인권 문제와 연계될 수 있는 담론 및 결의안을 막는 것에 집중했던 과거와는 달리, 중국은 2017년

---

Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020; Secretary of State Antony Blinken, “Putting Human Rights at the Center of U.S. Foreign Policy,” Press Statement, Department of State, February 24, 2021.

3) “Biden Signs Bill Banning Goods from China’s Xinjiang over Forced Labor,” *Reuters*, December 23, 2021.

4) “Biden Will Push Allies to Act on China Forced Labor at G7,” *Reuters*, April 23, 2021; “Can the US Lead a Human-Rights Alliance Against China?” *Wall Street Journal*, May 21, 2021.

5) Xi Jinping, “Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth,” Keynote Speech At the Opening Session of the World Economic Forum Annual Meeting 2017, January 17, 2017; “Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind,” Speech at the UN Office at Geneva, January 18, 2017.

처음으로 인권 규범에 대한 중국식 해석으로서의 ‘(경제적) 개발·발전의 권리’를 강조하는 결의안을 유엔인권이사회에서 발의하였다. 이는 주목할 만한 변화로, 이제 중국이 유엔에서의 대항 담론 제시를 통해 미국과 서구의 인권 공세에 대응할 자신감을 갖기 시작했음을 보여준다. 협상과 수정을 통해 통과된 중국의 결의안은 시진핑이 강조한 ‘윈윈(win-win)’, ‘인류공동체’ 등의 용어를 결의안에 포함시킴으로써 그의 위상 또한 강화하였다.<sup>6)</sup>

이처럼 인권 규범에 대한 미중 간 대결과 경쟁은 이제 양국 관계를 넘어 아시아 태평양 지역을 비롯한 여러 국가를 향한 국제적 외교전이 되고 있다. 이는 미중관계의 변화에 따라 아태 지역 국가들이 군사·경제는 물론 인권 문제에 있어서도 전략적 선택을 고민할 수밖에 없다는 점에서 중요한 시사점을 지닌다. 평화의 필수적 요소이자 인간 존엄성에 기반을 둔 인권이라는 사안이 어떻게 쟁점화 되고 이에 대해 역내 국가들이 어떻게 이합집산(align)하고 있는지 살핌으로써, 본 연구는 미중 갈등 시대 아시아 태평양 평화 질서의 이해에 이바지하고자 한다.

미국과 중국이 벌이고 있는 인권 담론 경쟁과 중국 인권 문제에 대한 양국 간 갈등에 아시아 태평양 국가들은 어떻게 대응하고 있는가? 이에 대해 본 논문은 다음과 같은 분석을 제시한다. 첫째, 글로벌 인권 담론 경쟁에서 미국이 추구하는 보편적 자유주의 인권 담론은 역내 주요 동맹국을 중심으로 지지를 얻고 있는 반면, 중국이 제시하는 대안 담론인 개발·발전권으로서의 인권 개념은 동남아 개발도상국들을 중심으로 일정한 호응을 얻고 있다. 둘째, 직접적 갈등 사안인 신장 위구르 문제에 대해서는 보다 복잡한 대응양상이 관찰된다. 미국의 주요 동맹국 다수는

<sup>6)</sup> Rosemary Foot, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image* (Oxford: Oxford University Press, 2020), p. 207.

대중 압박에 적극 동참하고 있는 반면 자국 내 인권 문제가 있는 국가들은 중국을 옹호하고 있으며, 그 외 국가들은 조심스러운 중립을 유지하고 있다. 셋째, 이처럼 다양한 대응양상은 미국의 정책과 동맹 관계, 중국식 인권 담론의 호소력, 각국의 인권 상황 및 내정불간섭주의 정책이 복합적으로 영향을 미친 결과로 보인다.

이후 논문 구성은 다음과 같다. 먼저 이어지는 절에서는 분석틀과 연구전략을 제시하며, 그 다음으로는 유엔에서 미중 양국이 벌이는 글로벌 인권 담론 경쟁에 아시아 태평양 국가들이 어떻게 대응하고 있는지 살펴본다. 그리고 직접적 미중 인권 갈등 사안인 신장 위구르 문제에 대한 역내 국가들의 대응 양태를 살펴본 후, 끝으로 역내국가의 다양한 대응 행태에 영향을 미친 주요 요인을 분석한다.

## II. 분석틀 및 연구전략

미중 간 인권 규범 경쟁에 대한 지금까지의 연구는 대체로 중국의 영향력 확대와 리더십 역할의 변화, 그리고 이것이 미국 주도 자유주의 국제질서에 미칠 영향과 그 함의에 초점을 두고 있다. 이들 연구에 따르면 중국은 더 이상 국제규범을 수동적으로 받아들이고 쫓는 ‘규범 수용자(norm taker)’가 아니며 자국의 선호와 이익에 따라 국제 인권규범을 재구성하려는 적극적 행위자의 모습을 보이고 있다.<sup>7)</sup> 이 과정에서 중국은

7) Yu-Jie Chen, “China’s Challenge to the International Human Rights Regime,” *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 51, no. 4 (2019), pp. 1179-1222; Foot, *China, the UN, and Human Protection*; Yongjin Zhang and Barry Buzan, “China and the Global Reach of Human Rights,” *The China Quarterly*, vol.

자국의 인권 상황 및 정책을 정당화하는 대항 논리 개발은 물론, “보호책임(Responsibility to Protect),” 유엔인권이사회 등 미국 및 서방국가들이 주도해온 주요 인권담론 및 레짐을 자국이 옹호하는 주권중심 논리에 맞춰 전용(轉用)하려는 모습을 보이고 있다.<sup>8)</sup> 지금까지 중국과 미국은 인권외교에 있어 협력·경쟁·갈등이 혼합된 복합적 관계 양상을 보여 왔으나, 안보·경제에서의 관계 악화에 따라 인권 규범 부문에서도 양국의 갈등과 경쟁은 더 심화될 것으로 예상되고 있다.<sup>9)</sup>

이처럼 미중 간 인권 규범 경쟁에 대해서는 최근 많은 연구가 이루어지기 시작한 반면, 이에 대해 아시아 태평양 지역 국가들이 어떻게 반응하고 있는지에 대한 연구는 아직 찾아보기 힘든 것이 사실이다.<sup>10)</sup> 한편

---

241 (2020), pp. 169-190; Titus C. Chen and Chiahao Hsu, “China’s Human Rights Foreign Policy in the Xi Jinping Era: Normative Revisionism Shrouded in Discursive Moderation,” *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 23, no. 2 (2021), pp. 228-247; Yi Edward Yang, “China’s Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping,” *Journal of Contemporary China*, vol. 30, no. 128 (2021), pp. 299-313.

- 8) 장기영, 「'국내청중' 대(對) '국외청중' : 중국 인권문제에 대한 미중 외교 갈등과 전략」 『아시아리뷰』 제7권 2호 (2018), 63~86쪽; 최태훈, 「미·서방의 신장 인권 공세에 맞선 환구시보 사설의 대항이데올로기 담화 전략 분석」 『비교문화연구』 제64권 (2021), 95~127쪽; Courtney J. Fung, “Just Not in the Neighbourhood: China’s Views on the Application of the Responsibility to Protect in the DPRK,” *The China Quarterly*, vol. 246 (2021), pp. 565-585.
- 9) 김현준, 「가치와 규범 외교: 인권과 민주주의를 둘러싼 미중 격돌 속 한국 외교」 『EAI 워킹페이퍼』 (2021.9.), 1~14쪽; Hun Joon Kim, “The Prospects of Human Rights in US-China Relations: A Constructivist Understanding,” *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 20, no. 1 (2020), pp. 91-118.
- 10) 그 예외적 사례로는 다음을 참조. Rosemary Foot and Rana Siu Inboden, “China’s Influence on Asian States during the Creation of the UN Human Rights Council: 2005-2007,” *Asian Survey*, vol. 54, no. 5 (2014), pp. 849-868; Ted Piccone, “China’s Long Game on Human Rights at the United Nations,” Brookings Foreign Policy Paper Series on International Governance (September 2018); Omer Zarpli and Huseyin Zengin, “Shame, Endorse, or Remain Silent?: State Response to

그동안 아태 지역 국가들이 미중 사이에서 어떤 전략적 태도를 취하고 있는가에 대해 많은 연구가 이루어졌지만, 대부분이 정치·군사·경제적 차원의 대응에 관한 것이었다.<sup>11)</sup>

이 같은 기존 연구 부재에 주목하여, 본 논문은 미중 인권 규범 경쟁 및 갈등에 대한 아태 지역 주요 국가들의 대응 양상을 분석한다. 인권 외교는 경제정책이나 군사전략 변화처럼 쉽게 눈에 띄고 객관적 측정이 가능한 지표나 행태적 특성을 도출하기 쉽지 않은 것이 사실이다. 그러나 가능한 최선의 지표로써 본 논문은 미국과 중국이 제시하는 글로벌 인권 담론 및 인권 관련 갈등 사안에 역내 각국이 어떤 입장을 취하고 있는지 추적한다. 이를 위한 구체적 지표로 활용할 것은 (1) 유엔 인권이사회 결의안 표결에서 나타난 각국의 행태, (2) 유엔총회 제3위원회 결의안 표결에서 나타난 각국의 행태, (3) 신장 위구르 문제에 대한 입장에서 나타난 각국의 미중 양국 입장과의 유사도이다.

유엔은 인권 증진을 위해 유엔현장의 보편적 인권규정에 기반을 둔 헌장기구(Charter-based bodies)와 개별 국제인권조약에 바탕해 조약이행감시기구 역할을 하는 인권협약기구(Treaty-based bodies)를 두고 있다.<sup>12)</sup>

---

Human Rights Violations in Other Countries,” *Research & Politics* (February 2022), pp. 1-9.

- 11) 미중 패권 경쟁에 대한 역내국가들의 대응에 대한 최근의 주요 연구는 다음을 참조, Darren Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, vol. 24, no. 4 (2015), pp. 696-727; G. John Ikenberry, “Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia,” *Political Science Quarterly* vol. 131, no. 1 (2016), pp. 9-43; Sung Chul Jung, Jaehyon Lee, and Ji-Yong Lee, “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific region,” *Journal of Contemporary China*, vol. 30, no. 127 (2021), pp. 53-68.
- 12) 유엔 헌장은 인권문제 전담기구 마련에 관한 내용을 별도로 명시하고 있지 않으며, 실제로 유엔정책논의에 있어 인권문제가 안보 및 개발 이슈에 비해 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다는 비판이 존재한다. 유엔 인권 레짐의 역사, 특징,

인권협약기구 위원회가 해당 인권분야 전문가로 구성되는 데 반해 현장 기구는 각 회원국 대표가 보다 포괄적 인권문제를 자국의 이해관계와 외교의 관점에서 논의하게 된다는 점에서 본 연구에 보다 유의미하다. 현장기구 중에서는 특히 (1) 인권 이슈 격상을 위한 유엔 개혁의 일환으로 2006년 출범한 유엔인권이사회, 그리고 (2) 인권 이슈를 비롯해 다양한 사회적·인도적·문화적 문제를 주관하는 유엔총회 제3위원회 두 기구가 미중 양국이 피력하는 상이한 인권 담론에 대한 각국의 입장을 살펴볼 수 있는 유용한 장이라 할 수 있다. 한편 신장 위구르 인권 문제는 훨씬 직접적인 미중 갈등 사안으로, 역내 각국이 인권문제와 관련하여 미중 사이에서 어떠한 입장을 취하고 있는지 보여주는 보다 직접적인 지표를 제공할 수 있다.

이상의 세 가지 관찰대상에서 나타난 아태 지역 각국의 투표 및 입장 표명 행태가 <표 1>에 요약된 미중 양국의 입장과 얼마나 유사성을 보이는지 분석함으로써, 본 논문은 미중 인권 경쟁 및 갈등에 대한 역내국가 대응 양상을 종합적으로 평가하고자 한다. 분석 대상 국가는 한국, 일본, 북한, 호주, 뉴질랜드와 아세안 10개국(브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남)을 포함한 총 15개국이다.

<표 1> 인권 규범 및 쟁점에 대한 미중 양국의 입장

	미국의 입장	중국의 입장
글로벌 인권 담론	개인의 시민적·정치적 권리, 인권의 보편성·불가분성(indivisibility) 강조	사회경제적 권리 및 발전권, 인권의 특수성·다양성 강조
신장 위구르 문제	위구르족 및 무슬림의 정치적 자유·권리 침해 비판	신장 위구르 문제 비판은 내정간섭이자 주권침해라고 주장

관련 기구에 대해 비판적 검토는 Frédéric Mégret and Philip Alston, eds., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, 2nd edition(Oxford: Oxford University Press, 2020)을 참조.

### Ⅲ. 유엔 인권이사회 및 총회 제3위원회에서의 미중 인권 담론 대결과 아시아 태평양 국가들의 반응

미중 간 글로벌 인권 담론 경쟁에 대한 아태 지역 국가들의 대응을 살펴보기 위해, 이 절에서는 미국과 중국이 유엔 인권이사회 및 총회 제3위원회에서 단독 혹은 주요공동제안국(lead co-sponsor)으로 상정을 주도하여 표결에 부쳐진 결의안과 그에 대한 투표행태를 살펴본다. 이는 양국이 다른 나라의 결의안에 단순 공동제안국(co-sponsor)으로 참여한 것이 아니라 초안 작성이나 결의안 상정에 주도적 역할을 한 사례로 분석 대상을 좁히기 위함이다.<sup>13)</sup>

#### 1. 유엔인권이사회

인권이사회는 보편적 정례검토(Universal Periodic Review)를 통해 회원국의 인권상황을 검토하고, 특정국가의 중대한 인권침해나 특정 인권사안에 관해 연구·조사 임무를 부여하거나 개인이나 단체가 제기하는 진정(complaint) 관련 절차를 담당한다. 총 47개국이 유엔회원국 절대 과반수를 얻어 지역 그룹별 할당제에 따라 선출되어 3년간(연임 2회 허용) 이사국을 역임하며, 아시아 그룹은 13개석을 차지한다. 본 논문의 분석대상인 아태 지역 15개국 중에서는 8개국이 이사국을 역임한 바 있다. 미중 갈등 본격화 시기인 2016~2021년의 아태지역 이사국(미중 포함)은 <표 2>와 같다.

<sup>13)</sup> 유엔 인권이사회와 유엔총회 제3위원회 결의안 관련 데이터베이스로는 다음을 참조. Universal Rights Group, UN Human Rights Resolutions Portal (<<https://www.universal-rights.org/human-rights/human-rights-resolutions-portal/>>).

〈표 2〉 유엔 인권이사회 주요 아시아 태평양 지역 이사국(2016~2021)

역임 시기	아시아 태평양 지역 주요 이사국	
2016	중국, 한국, 인도네시아, 필리핀, 베트남	북한, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 싱가포르 는 아직 이사국으로 선출된 바가 없으며 태국은 2010~2013년 이사국 역임.
2017	미국, 중국, 한국, 일본, 인도네시아, 필리핀	
2018	미국(6월 탈퇴), 중국, 호주, 한국, 일본, 필리핀	
2019	중국, 호주, 일본, 필리핀	
2020	호주, 한국, 일본, 인도네시아, 필리핀	
2021	중국, 한국, 일본, 인도네시아, 필리핀	

미국은 2006년 인권이사회 발족 이후 총 34차례에 걸쳐 최종결의안을 발의했으며 이 중 4개 결의안을 단독으로 제안했고, 중국은 같은 시기 총 13번에 걸쳐 최종결의안 발의에 참여했으며 이 중 6개 결의안을 단독 제안하였다.<sup>14)</sup> 미중 갈등 본격화 시기인 2016~2021년 양국의 발의 안건을 구체적으로 살펴보면, 미국은 2021년 7월 상정한 ‘인터넷상 인권의 증진, 보호 및 향유에 관한 결의’를 제외하면 주요 공동제안국으로 참여한 최종결의안 모두가 이란, 시리아, 남수단 등 특정 국가 내 인권유린 상황에 초점을 둔 것이었다. 한편 중국은 이사국을 꾸준히 역임하며 서구식 인권개념에 대해 주권보전·내정불간섭 원칙을 강조했는데, 중국이 발의한 결의안은 모두 유엔 인권 개념 확대 및 레짐 개혁을 주 내용으로 한다.

<sup>14)</sup> 미국은 2016년과 2021년도에 참관국(observer) 자격으로 공동 제안에 참여하였다. 참고로 미국은 트럼프 행정부 시기인 2018년 유엔인권이사회 탈퇴 후 2021년 바이든 행정부 출범 후 참관국 자격으로 복귀하였다.

〈표 3〉 미국 주도 유엔인권이사회 결의안(2016-2021)

결의안	찬성	기권	반대
이란 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/31/19 (2016/03/23)	한국	필리핀	중국, 인도네시아, 베트남
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/32/25 (2016/07/01)	한국	인도네시아, 필리핀, 베트남	중국
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/33/23 (2016/09/30)	한국	인도네시아, 필리핀, 베트남	중국
악화되는 시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/S-25/1 (2016/10/21)	한국	인도네시아, 필리핀, 베트남	중국
이란 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/34/23 (2017/03/24)	한국, 일본	필리핀	중국, 인도네시아
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/34/26 (2017/03/24)	한국, 일본	인도네시아, 필리핀	중국
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/35/26 (2017/06/23)	한국, 일본	인도네시아	중국, 필리핀
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/36/20 (2017/09/29)	한국, 일본	인도네시아	중국, 필리핀
이란 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/37/30 (2018/03/23)	한국, 일본, 호주	필리핀	중국
남수단 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/46/23 (2021/03/24)	한국, 일본	인도네시아	중국, 필리핀
인터넷상 인권의 증진, 보호 및 향유에 관한 결의 A/HRC/RES/47/16 (2021/07/13)	한국, 일본, 인도네시아, 필리핀	중국	-
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/47/18 (2021/07/13)	한국, 일본	인도네시아, 필리핀	중국
시리아 인권상황에 관한 결의 A/HRC/RES/48/15 (2021/10/08)	한국, 일본	인도네시아, 필리핀	중국

이러한 미중 간의 경쟁 구도에 대해 유엔인권이사회의 아시아 태평양 국가들은 어떻게 대응하였는가? 우선 미국이 주요 공동제안국으로서 발의해 표결에 부쳐진 주요결의안에 대한 아태 지역 국가들의 투표 행태는 다음과 같은 특징을 보인다(〈표 3〉 참조). 먼저 특정 국가 인권 문제를 겨냥한 결의안에 대해 한국, 일본, 호주는 중국의 일관된 반대에도 불구하고 언제나 지지하는 모습을 보였다. 베트남, 인도네시아, 필리핀의 경우 기권과 반대를 오가는 부동표(swing vote)를 행사하기도 했지만, 특정 국가 인권 상황에 관한 결의에 찬성한 적은 단 한 번도 없다. 미국 주도 결의안 중 이들 국가의 지지를 이끌어낸 유일한 사례는 주제 결의(thematic resolution)였던 ‘인터넷상 인권의 증진, 보호 및 향유에 관한 결의’였다.<sup>15)</sup> 참고로 인도네시아는 대개 기권을 택했지만 이란 문제에 있어서만큼은 중국과 함께 개입에 적극 반대했다. 이는 인도네시아가 이란의 핵심 경제 파트너인 동시에 세계 최대 무슬림 국가로서 늘 중동문제에 있어 중립노선을 고수했기 때문이다.<sup>16)</sup>

한편 중국은 2017년 이후 점점 더 많은 결의안을 단독 발의하며 인권이사회에서 적극적인 활동을 보이고 있는데, 중국 인권 문제에 대한 국

<sup>15)</sup> 중국 역시 이에 대해서는 반대가 아닌 기권의사를 표명했는데 이는 유엔 내 인터넷 접근권에 관한 논의가 표현의 자유라는 시민적·정치적 권리 관점에서 뿐만 아니라 발전권을 포함한 사회경제적 관점에서 국가 간 ‘정보격차(digital divide)’에 대한 논의로 발전되어왔기 때문이라 판단된다. 김현귀, 「인터넷 접근권에 대한 시론적 연구」 『법과정책』 제26권 1호 (2020), 40~42쪽.

<sup>16)</sup> Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents & Translation, “Indonesia, Iran Agree to Boost Trade Value,” Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia, December 15, 2016; Maxwell Lowe, “Khomeini in the Archipelago: Iranian Interests and Influence in Indonesia,” *The Diplomat*, February 15, 2021; “Could Indonesia’s President Become the Middle East’s New Mediator?” *Time*, January 20, 2016; “Indonesia to Not Join IMCTC but Shares Similar Spirit,” *Antara*, December 19, 2018.

제사회 비판을 막고 주권 및 인권에 대한 중국식 해석을 전파·증진하는 것을 주요 전략으로 취하고 있다.<sup>17)</sup> 중국이 단독 혹은 주요 공동제안국으로서 발의하여 표결에 부쳐진 유엔인권이사회 주요 결의안에 대한 아태 지역 이사국의 대응 행태는 다음과 같은 특징을 보인다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 중국 주도 유엔인권이사회 결의안(2016-2021)

결의안	찬성	기권	반대
가족의 보호: 장애인의 인권 보호와 증진을 지원하는데 있어서의 가족의 역할에 관한 결의 A/HRC/RES/32/23 (2016/07/01)	인도네시아, 필리핀, 베트남	-	한국
모든 인권 향유에 있어 개발의 기여에 관한 결의 A/HRC/RES/35/21 (2017/06/22)	인도네시아, 필리핀	한국	미국, 일본
가족의 보호: 노인의 인권 보호와 증진을 지원하는데 있어서의 가족의 역할에 관한 결의 A/HRC/RES/35/13 (2017/06/22)	인도네시아, 필리핀	한국	미국, 일본
인권분야의 호혜 협력 증진에 관한 결의 A/HRC/RES/37/23 (2018/03/23)	필리핀	한국, 일본, 호주	미국 (단독반대)
모든 인권 향유에 있어 개발의 기여에 관한 결의 A/HRC/RES/41/19 (2019/07/12)	필리핀	-	일본, 호주
인권분야의 호혜 협력 증진에 관한 결의 A/HRC/RES/43/21 (2020/06/22)	인도네시아, 필리핀	-	한국, 일본, 호주
인권분야의 호혜 협력 증진에 관한 결의 A/HRC/RES/46/13 (2021/03/23)	인도네시아, 필리핀	한국, 일본	-
인권 향유에 있어 식민주의 유산의 폐해에 관한 결의 A/HRC/RES/48/7 (2021/10/08)	인도네시아, 필리핀	한국, 일본	-

우선 가장 두드러지는 투표 양상은 인도네시아, 필리핀, 베트남 등이 중국 주도 결의안을 예외 없이 지지한 반면, 미국은 투표권이 있을 때마다 중국의 제안에 반대했다는 점이다. 장애인·노인 인권보호에 대한 가

17) Piccone, "China's Long Game on Human Rights at the United Nations," pp. 5-8.

족의 역할에 관한 주제 결의안을 제외하면, 중국이 인권이사회에서 독자 제안한 주요 안건은 모두 국제인권원칙과 레짐, 그리고 그 해석에 대한 것이었다.

또 하나 주목할 점은 중국의 제안에 대해 한국이 양가적(ambivalent) 대응 모습을 보였다는 것이다. 특히 중국이 2017년 처음 단독 발의한 ‘모든 인권 향유에 있어 개발의 기여에 관한 결의’에 미국과 일본이 반대한 반면, 한국은 기권을 택했다. 당시 중국의 제안은 서구식 인권의 대항 담론으로서 경제적 발전권을 강조하는 동시에 시진핑 주석이 수차례 강조해 온 ‘윈윈과 ‘인류운명공동체’ 구축 개념 등을 담아 미국이 강력히 반발한 안건이었다.<sup>18)</sup> 이런 점에서, 다른 사안에서는 미국 및 일본과 거의 동일한 행보를 보였던 한국이 반대가 아닌 기권표를 던진 것은 특기할 만한 행태였다.

중국이 유엔인권이사회에서 두 번째로 단독 발의한 2018년의 ‘인권분야의 호혜 협력 증진에 관한 결의’는 각국의 국내 인권 문제에 대해 기존의 ‘지적해서 망신 주기(naming and shaming)’ 대신 보편적 정례검토 같은 해당 국가의 주도적 변혁을 통한 인권 개선을 추구하는 것이었다. 과거 중국이 2005년 인권위원회 개혁 논의 당시 정례인권검토 도입을 반대했음을 상기할 때, 이는 상당한 변화였다. 그럼에도 미국은 반대표를 던졌으나, 흥미롭게도 서구권 여러 나라와 함께 한국, 일본, 호주는 반대 대신 기권을 택함으로써 미국과 상이한 대응을 보였다.<sup>19)</sup> 그러나 2020년 중국이 이 기존 결의안에 국가 주권 및 내정불간섭 원칙을 추가하려 하

18) “Full Text: Xi Jinping’s Keynote Speech at the World Economic Forum,” The State Council Information Office, the People’s Republic of China, January 17, 2017; “Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind,” *Xinhuanet*, January 19, 2017.

19) “China Brings Warm Words to UN, and Rights Activists Feel a Chill,” *The New York Times*, March 23, 2018.

자 한국, 일본, 호주 모두 반대했으며, 이듬해 코로나-19 팬데믹에 대해 인권 분야 협력 증진을 촉구한 결의안에 대해서도 한국과 일본 모두 기권하는 등 양국은 부동표를 행사하는 경향을 보였다.

## 2. 유엔총회 제3위원회

제3위원회는 유엔총회에서 사회적·인도적·문화적 문제를 담당하며 인권과 관련된 각종 국제협약·선언·원칙은 물론 인권이사회에서 논의된 안건이나 채택된 결의안을 다시 토의하거나 채택할 수 있는 장이다. 따라서 그 역할과 안건이 인권이사회의 업무와 어느 정도 겹치는데, 190여 개 유엔 회원국 대표 모두가 모여 인권 문제를 토의하고 상정하는 곳이라는 점에서 보다 많은 아시아 태평양 국가들, 특히 인권이사회 이사국을 역임하지 않은 국가들의 대응을 살펴볼 수 있다는 점에서 유용하다.

2016~2021년 미국과 중국이 단독 혹은 주요 공동제안국으로 유엔총회 제3위원회에서 발의한 주요 인권관련 결의는 <표 5> 및 <표 6>과 같이 정리할 수 있다.

<표 5> 미국 주도 제3위원회 결의안(2016-2021)

결의안	찬성	기권 <sup>20)</sup>	반대
주기적이고 진정한 선거와 민주화 증진을 촉진하기 위한 유엔의 역할 강화에 관한 결의 A/RES/72/164 (2017/12/19)	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	중국, 북한, 라오스	-
평화적 집회와 자유로운 결사의 권리를 포함한 인권 및 기본 자유 증진과 보호에 관한 결의 A/RES/73/173 (2018/12/17)	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 태국	중국, 북한, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 싱가포르, 베트남	-
시리아 인권 상황에	한국, 일본, 호주,	브루나이, 캄보디아,	중국, 북한

결의안	찬성	기권 <sup>20)</sup>	반대
관한 결의 A/RES/74/169 (2019/12/18)	뉴질랜드, 태국	인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 베트남	
시리아 인권 상황에 관한 결의 A/RES/75/193 (2020/12/16)	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 태국	브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 싱가포르, 베트남	중국, 북한
시리아 인권 상황에 관한 결의 A/C.3/76/L.31/Rev.1 (2021/11/17)	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 미얀마, 태국	브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 베트남	중국, 북한

〈표 6〉 중국 주도 제3위원회 결의안(2016-2021)

결의안	찬성	기권	반대
인종주의·인종차별·제노포비아 및 관련 비판용과 더반 선언 및 행동 프로그램의 포괄적 이행 및 후속조치를 위한 지구적 요구에 관한 결의 A/RES/72/157 (2017/12/19)	북한, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	한국, 일본, 뉴질랜드	미국, 호주
세계사회개발 정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기 결의사항 상기/추진에 관한 결의 A/RES/72/141 (2017/12/19)	한국, 북한, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	-	미국
세계사회개발 정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기	한국, 북한, 일본, 호주, 뉴질랜드,	-	미국

20) 본 연구는 유엔 투표에 대한 기존 연구를 따라 투표 불참(non-voting) 역시 선호 표현에 있어 기권(abstain)과 동일하게 간주한다. 이에 대해서는 다음을 참조. Florent Marciacq, "Europeanisation at Work in the Western Balkans and the Black Sea Region: Is There an All-European Way of Voting in the United Nations General Assembly?" *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13, no. 2 (2012), pp.173-174; Bas Hooijmaaijers and Stephan Keukeleire, "Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006-2014: A BRICS Too Far?" *Global Governance*, vol. 22, no. 3 (2016), p. 395; fn.33.

결의안	찬성	기권	반대
결의사항 상기/추진에 관한 결의 A/RES/73/141 (2018/12/17)	브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남		
세계사회개발 정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기 결의사항 상기/추진에 관한 결의 A/RES/74/122 (2019/12/18)	한국, 북한, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	-	미국
세계사회개발 정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기 결의사항 상기/추진에 관한 결의 A/RES/75/151 (2020/12/16)	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	북한	미국
세계사회개발 정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기 결의사항 상기/추진에 관한 결의 A/C.3/76/L.19/Rev.1 (2021/11/15)	한국, 북한, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	-	미국
인종주의·인종차별·제노포 비아 및 관련 비관용과 더반 선언 및 행동 프로그램의 포괄적 이행 및 후속조치를 위한 지구적 요구에 관한 결의 A/C.3/76/L.61/Rev.1 (2021/11/15)	북한, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남	한국, 일본, 뉴질랜드	미국, 호주

최근 몇 년간 미국이 제3위원회에서 발의한 인권 관련 결의안들은 시  
민적·정치적 권리로서의 인권 개념을 강조하고 특정 국가 내 인권 상황  
을 비판하는 것들이었다. 일례로 2017년 발의된 ‘주기적이고 진정한 선거  
와 민주화 증진을 촉진하기 위한 유엔의 역할 강화’는 선거 절차 속 시민  
의 권리를 보장하는 국가의 의무를 보다 구체적으로 명시하였다. 국내  
선거 절차에 대한 정부 책임을 강조한 문건인 만큼, 중국, 북한, 라오스

가 기권한 것 이외에 아태 지역 주요 국가들은 이를 지지하는 데 이견을 보이지 않았다.

반면 평화적 집회 및 결사의 자유를 재강조한 2018년의 ‘평화적 집회와 자유로운 결사의 권리를 포함한 인권 및 기본 자유 증진과 보호’ 결의의 경우, 중국과 북한뿐 아니라 대다수 동남아 국가들이 기권표를 행사하였다. 다만 필리핀의 지지 입장이 예외적으로 관찰되는데, 이에 대해서는 국제 원조를 받는 자국 내 다양한 비정부기구의 활발한 활동 때문이라는 평가가 있다.<sup>21)</sup>

시리아 인권상황에 대해 우려를 표명하는 결의안의 경우 미국의 주요 우방인 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드가 예상대로 미국과 입장을 같이한 반면, 중국과 북한은 주권 및 내정불간섭 원칙을 고수하며 반대하였다. 아세안 국가들의 경우 필리핀과 미얀마를 제외한 다수 국가가 인권이사회에서와 마찬가지로 꾸준히 기권표를 행사함으로써 미중 사이에서 중간적 입장을 취하였다.

한편 중국이 최근 유엔총회에서 제안한 인권 관련 결의안의 주제는 크게 두 가지로 나뉜다. 그 첫 번째는 개발도상국 77그룹(G77)과 매년 공동으로 제안해 온 ‘1995년 코펜하겐 사회개발 정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기 결의사항 상기·추진’에 관한 결의이다. 이는 그동안 개발도상국의 발전권을 저해해온 역사·사회적 원인을 지적하고 “개도국에 있어 인권은 발전권이다”라며 경제권에 입각한 인권개념을 강조해온 중국의 인권 담론에 매우 잘 부합한다.<sup>22)</sup> 유엔 창설 50주년을 기념하며 냉전 중

21) 미중 사이에서 부동표를 행사해온 필리핀의 경우, 시민사회단체에 대한 입장은 일관되게 미국과 일치하는 부분이 많다. 이러한 행태는 같은 해 인권이사회에서의 투표에서도 관찰된다. 2018년 여름 인권이사회에서 중국이 비정부기구의 활동에 있어 ‘절차의 적법성’을 강조하는 수정안을 제안하자 필리핀은 기권표를 행사하였다. Piccone, “China’s Long Game on Human Rights at the United Nations,” pp. 11-12.

식 이후 새로운 세계발전전략을 모색하고자 했던 코펜하겐 사회개발정상회의는 냉전이 이념 갈등에 묻혀 소홀히 다루어졌던 국가 간 그리고 국내사회에서의 불평등 문제를 전면으로 다루었으나, 형평에 입각한 개발 어젠다뿐만 아니라 다양한 정치적 이슈가 포함되어 곧 선진국과 개도국의 의견 대립을 가져왔다.<sup>23)</sup> 미국은 당시부터 코펜하겐 선언의 부당함과 부적절함을 들어 지속적으로 반대 입장을 표명해왔다.<sup>24)</sup> 특히 개발에 대한 선진국·국제금융기관 역할에 대한 논쟁과 더불어 “외부 세력에 의한 점령(foreign occupation)” 문구 해석에 있어 이스라엘과 특수관계에 있는 미국의 강력한 비판이 나왔는데, 이러한 문제 제기가 아태 지역 국가들에게는 별 설득력이 없었던 것으로 보인다.<sup>25)</sup> 이는 아세안 국가들이

22) Foot, *China, the UN, and Human Protection*, p. 211. 2007년 유엔총회는 ‘세계 사회 정의의 날(World Day of Social Justice)’ 결의안을 채택하여 매년 1995년 코펜하겐 사회개발정상회의 및 유엔총회 제24차 특별회기 결의 사항을 상기하도록 하였다. (세계 사회 정의의 날 결의안 A/62/L.15)

23) “Nations Convene for Global Summit on Fighting Poverty,” *Los Angeles Times*, March 6, 1995. 코펜하겐 사회개발선언 (A/CONF.166/9) 참조.

24) 미국의 결의안 반대 이유는 정권과 상관없이 비슷하다. 개발과 무관하다고 여겨지는 정치적 담론·표현을 비판하며 해당 선언이 유엔의 사명(mandate)에서 벗어나 개별 국가의 독립적인 경제활동과 과정에 개입할 근거가 없다고 주장함과 동시에 이스라엘을 겨냥한 ‘외부세력 점령(foreign occupation)’ 문구의 수용 불가능함을 들고 있다. Courtney Nemroff, “Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on the Outcome of the World Summit for Social Development,” U.S. Mission to the United Nations, November 16, 2018; Sofija Korac, “Explanation of Vote for the Social Development: Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development,” U.S. Mission to the United Nations, November 15, 2021.

25) 중국은 미국이 해당 결의안을 지나치게 예민하게 해석하고 있다고 비판하며 미국의 타협을 요구했다. “Concluding Intense Session, Third Committee Approves 5 Draft Resolutions on Children’s Rights, Assistance to Refugees, Persons with Disabilities,” The United Nations General Assembly Third Committee, 73rd Session, 52nd & 53rd Meetings, GA/SHC/4224, November 21, 2017.

G77 멤버이고 한국과 뉴질랜드 역시 과거 G77 회원국이었음을 감안할 때 쉽게 이해되는 반응이며, 일본 역시 개발도상국 무상 차관 및 부채상환 유예정책을 펼쳐온 적극적 공적개발원조 국가로서 코펜하겐 회의 관련 결의안에 찬성하는 모습을 보였다.

중국이 제3위원회에서 G77과 공동 제안한 또 다른 주요 안건은 2001년 세계인종차별철폐회의의 더반 선언(Durban Declaration)에 기반해 구체적인 행동을 취할 것을 촉구한 2017년과 2021년의 결의안이다. 이는 그동안 외세 침략과 지배에 의한 인종주의, 식민주의, 인권유린을 강력히 비판해 온 중국의 인권 담론과 맞닿아 있다.<sup>26)</sup> 주목할 점은 더반 선언 역시 미국이 오랫동안 반발해온 선언이라는 점이다. 21세기 시작과 함께 노예제 및 식민지배 유산을 반성하고 인종 갈등을 봉합하려 했던 더반회의는 미국과 유럽국가를 난처하게 했던 노예제 사과·배상문제 논의뿐 아니라 아랍 국가의 이스라엘 비판 등으로 논란의 대상이 되었다.<sup>27)</sup> 특히 이스라엘의 팔레스타인 정책 비판 문제로 촉발된 미국·서방세력의 반발은 인종차별철폐회의의 20주년을 기념한 최근 결의안 채택 거부로까지 이어졌다.<sup>28)</sup> 식민지 역사와 원주민 인권문제가 있는 호주 역시 줄곧 미국과 동일한 입장이었다.<sup>29)</sup> 북한은 이에 대해 “인류의 인권보호증진노력에 찬물을 끼얹는” 행위이며 서방 국가들이 “‘인권선진국’으로 자처하면서

<sup>26)</sup> Foot, *China, the UN, and Human Protection*, pp. 200-202.

<sup>27)</sup> 「시오니즘 규탄에 미국·이스라엘 더반회의 철수」 『중앙일보』 2001년 9월 5일.

<sup>28)</sup> 미국은 인종차별·혐오발언에 대한 가장 효과적인 대응은 강력한 법적 처벌, 인종·종교 소수자에 대한 적극적인 정부 지원, 강력한 표현의 자유 보호라고 주장했다. 또 더반 선언이 진정성을 결여하여 국가 간 분열을 초래했다고 비판하고, 더반 선언이 언급하는 식민지 배상정책에 대해 동의할 수 없다며 결의안 채택을 반대했다. Korac, “Explanation of Vote for the Social Development,” 2021.

<sup>29)</sup> Luisa Blanchfield, “The 2009 U.N. Durban Review Conference: Follow-Up to the 2001 U.N. World Conference Against Racism,” CRS Report for Congress RL34754, November 20, 2008, p. 11, fn. 55.

재판관 행세를 하고 있다”며 맹비난하였다.<sup>30)</sup> 반면 일본과 뉴질랜드는 기권표를 행사했는데, 다만 이는 더반 선언에 대한 불만보다는 절차·협회의 불투명성에 대한 유감표명과 인종차별 논의의 포괄적 접근 및 대화를 요구하며 이루어졌다는 점에서, 갈등하는 양쪽 블록 모두로부터 거리를 둔 태도로 해석된다.<sup>31)</sup>

#### IV. 중국 신장위구르 인권 문제에 대한 공세와 아시아 태평양 국가들의 반응

유엔에서의 글로벌 인권 담론 경쟁과 비교할 때, 신장 위구르 문제는 훨씬 직접적인 미중 인권 갈등 사안이라 할 수 있다. 이는 사실 수십 년에 걸쳐 많은 인권단체가 비판해온 사안이었지만 유엔에서 집단적 문제 제기가 처음 등장한 것은 미중 갈등이 본격화되기 시작한 2016년으로, 그해 3월 미국이 일본, 호주 등 11개국과 함께 중국인권 상황에 대한 우려 표명과 비판을 담은 공동성명을 유엔 인권이사회에 제출하면서부터였다.<sup>32)</sup> 이후 2018년 8월 유엔인종차별철폐위원회(CERD, United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination)가 인종차별철폐협

30) 「북 “미, 인권선진국 자처해 재판관 행세…집안일부터 신경써야”」 『연합뉴스』 2021년 10월 28일.

31) 참고로 한국은 별도의 추가발언을 하지 않았다. UN Meetings Coverage, “Third Committee Approves 13 Drafts on Preventing Disinformation, Crime amid Vote, Deep Divisions over Follow-up to 2001 Durban Declaration,” November 15, 2021 <<https://www.un.org/press/en/2021/gashc4338.doc.htm>>.

32) The US Mission Geneva, “Joint Statement: Human Rights Situation in China,” March 10, 2016.

약에 따라 중국정부가 제출한 제14~17차 정례보고서와 여러 국가·시민 사회단체로부터 입수한 중국 인권문제 실태보고서들을 검토한 후 중국 정부의 위구르족 인권탄압에 관해 “신빙성 있는 자료를 입수했다”라고 위원회의 최종견해(Concluding Observations)를 발표하며, 신장 위구르 문제는 본격적으로 유엔에서 거론되기 시작했다.<sup>33)</sup>

더불어 2018년 11월 6일 유엔에서는 중국 인권에 대한 제3차 보편적 정례검토가 열렸는데, 100개 이상의 국가가 중국의 인권상황에 대한 평가 및 제언을 제시하였고 본 논문의 연구대상 15개국 중에서는 싱가포르와 태국을 제외한 13개국이 발언하였다. 이 중 호주와 일본은 신장 문제를 직접적으로 지적하며 무슬림 및 소수민족 인권탄압에 심각한 우려를 표명하였다. 반면 북한과 라오스는 중국의 소수민족 정책을 긍정적으로 평가하였는데, 특히 북한의 경우 중국의 위구르 탄압 정책을 “인민 안전을 위한 사교(cult) 집단과의 투쟁”으로 묘사하며 격려하였다. 한편 다른 아태지역 국가들은 신장 위구르 문제에 대한 직접적 언급을 삼가는 모습을 보였다.<sup>34)</sup>

이듬해인 2019년 7월에는 22개국이 유엔인권이사회에 위구르족 탄압에 대한 비판과 함께 중국이 유엔 고등인권이사회 및 국제 참관인(international observers)의 신장 자치구에 대한 ‘의미있는 접근(meaningful access)’을 허용할 것을 촉구하는 공동비판성명을 제출하였다.<sup>35)</sup> 주요 아

33) CERD, “Concluding Observations on the Combined Fourteenth to Seventeenth Periodic Reports of China (including Hong Kong, China and Macao, China),” CERD/C/CHN/CO/14-17, August 30, 2018

([https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHN/CERD\\_C\\_CHN\\_CO\\_14-17\\_32237\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHN/CERD_C_CHN_CO_14-17_32237_E.pdf)); “UN Panel Confronts China over Reports that It Holds a Million Uighurs in Camps,” *The New York Times*, August 10, 2018.

34) UN Human Rights Council, “China Review-31st Session of Universal Periodic Review,” November 6, 2018 (<https://media.un.org/en/asset/k1y/k1yphffgn7>).

35) UN Human Rights Council, A/HRC/41/G/11

태 지역 국가로는 일본, 호주, 뉴질랜드가 여기에 참여하였다. 이에 대응해 곧 37개국의 공동반박성명이 제출되었는데, 그 주요 내용은 인권문제의 정치적 도구화와 ‘지적해서 망신 주기(naming and shaming)’ 전략을 비판하는 동시에 발전권 강조를 통한 중국의 인권 분야 기여를 높이 평가하는 것이었다.<sup>36)</sup> 이 성명에는 러시아와 함께 아프리카·중동 국가 다수가 참여했으며, 아태 지역에서는 북한, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀의 5개국이 동참했다. 한편 한국, 인도네시아, 말레이시아, 베트남은 어느 쪽 성명에도 참여하지 않았는데, 특히 전세계에서 무슬림 신도 수를 가장 많이 보유한 국가인 인도네시아와 더불어 특히 60%의 국민이 무슬림 신자인 동시에 2018년 위구르인 송환 문제로 이미 중국과 대치한 바 있는 말레이시아의 부재가 눈에 띈다.<sup>37)</sup>

곧이어 2019년 9월 ‘유엔과 지역기구와의 협력’이라는 주제로 열린 안전보장이사회 공개토의에서 중국은 신장 이슈에 대해 유엔에서는 처음으로 공식입장을 밝혔다. 왕이(王毅) 외교부장은 중국이 다른 나라의 테러정책으로부터 배운 경험을 토대로 신장 지역의 테러 활동을 성공적으로 막았으며 미국 및 서방국가의 근거 없는 비난은 국제사회로부터 지지를 얻지 못할 것이라 발언하였는데, 이에 대해 미국은 중국이 반테러의 미명하에 위구르 무슬림족을 탄압하고 있다고 비판하였다.<sup>38)</sup>

---

(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/223/89/PDF/G1922389.pdf?OpenElement>). 참고로 미국은 2018년 여름 인권이사회를 탈퇴한 까닭에 성명에 포함되지 않았다.

36) UN Human Rights Council, A/HRC/41/G/17

(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/240/77/PDF/G1924077.pdf?OpenElement>).

37) Catherine Puts, “Which Countries Are For or Against China’s Xinjiang Policies?” *The Diplomat*, July 15, 2019.

38) Embassy of the People’s Republic of China in Mongolia, “Wang Yi: Preventive Counterterrorism and Deradicalization Measures in Xinjiang are China’s Contribution

안보리에서의 미중 간 치열한 공방 이후 얼마 지나지 않아 2019년 유엔총회 제3위원회에서는 또 한 번 집단성명전이 벌어졌다. 먼저 벨라루스가 54개국을 대표하여 중국의 신장 지역 ‘테러 진압’ 정책을 ‘주목할 만한 성과(remarkable achievement)’로 평가하고 서방 국가들이 즐겨 사용하는 특정국가에 대한 공개적 망신 주기 정책을 비판하였다. 이에 동참한 아태 지역 주요 국가는 이전과 마찬가지로 북한, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀의 5개국이었으며, 이들 중 필리핀을 제외한 4개국은 추가 지지발언을 덧붙였다.<sup>39)</sup> 반면 곧바로 영국이 대표로 발표한 23개국 공동비판성명에는 일본, 호주, 뉴질랜드가 동참하였는데, CERD의 2018년 최종논평(Concluding Observations)이 제시한 중국 인권 문제에 대한 우려를 재표명하고 중국이 위원회가 요구한 8가지 권고사항을 즉시 이행할 것을 촉구하였다.<sup>40)</sup>

---

to the International Counterterrorism Cause,” September 26, 2019; Jonathan Cohen, “Remarks at the UN Counterterrorism Cooperation with Regional and Sub-regional Organizations in Central Asia,” The US Mission to the United Nations, September 25, 2019.

39) UN Meetings Coverage, “Third Committee Experts Tackle Privacy Rights around Sensitive Health Data, Reparations for Racism, as Delegates Explore Issues of Consent, Compliance,” October 29, 2019

(<https://www.un.org/press/en/2019/gashc4276.doc.htm>); UN General Assembly Third Committee, “Elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, A/74/397,” November 29, 2019

(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/388/08/PDF/N1938808.pdf?OpenElement>), pp. 2-3.

40) “Joint Statement, Delivered by UK Rep to UN, on Xinjiang at the Third Committee Dialogue of the Committee for the Elimination of Racial Discrimination,” October 29, 2019,

(<https://usun.usmission.gov/joint-statement-delivered-by-uk-rep-to-un-on-xinjiang-at-the-third-committee-dialogue-of-the-committee-for-the-elimination-of-racial-discrimination/>).

이처럼 중국 신장자치구 인권문제 관련 집단 외교 성명전은 최근 3년간 치열하게 계속되는 중이며, 이에 대한 아태 지역 주요 국가들의 입장은 표 7과 같이 정리할 수 있다. 중국을 비판하는 쪽이나 옹호하는 성명 모두 그 내용에는 큰 변화가 없었지만, 특기할 부분은 양쪽 모두 그 참여국 숫자가 점차 늘어나고 있다는 점이다. 2018년 처음 유엔에서 문제가 거론될 당시 12개국에 불과하던 중국 비판 국가의 수는 2019년에 23개국, 2020년에는 39개국으로 늘어났으며, 2021년 유엔총회 제3위원회에서 프랑스가 대표로 발표한 공동성명에는 43개국이 함께하였다.<sup>41)</sup> 반면 중국을 옹호하는 국가 수 역시 늘어났는데, 2019년 37개국에서 54개국으로 증가 후 2020년 45개국으로 감소했으나, 2021년 쿠바가 제3위원회에서 대표로 발표한 중국 옹호성명에는 66개국이 동참하였다.<sup>42)</sup>

41) "Statement by Ambassador Christoph Heusgen on behalf of 39 Countries in the Third Committee General Debate," October 6, 2020, Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations (<https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/201006-heusgen-china/2402648>); Cross-regional joint statement on Xinjiang, 3rd Committee, UN General Assembly, October 21, 2021, Permanent Mission of France to the United Nations in New York (<https://onu.delegfrance.org/we-call-on-china-to-allow-immediate-meaningful-and-unfettered-access-to>).

42) UN Meetings Coverage, "Pandemic Pushing Those Least Able to Adapt into Positions of Greater Risk, General Assembly President Tells Third Committee, amid Calls for Greater Protections," October 6, 2020 (<https://www.un.org/press/en/2020/gashc4287.doc.htm>); "More Countries Join Condemnation of China over Xinjiang Abuses," *Axios*, October 8, 2020; Catherine Putz, "2020 Edition: Which Countries Are For or Against China's Xinjiang Policies?" *The Diplomat*, October 9, 2020; UN General Assembly Third Committee, "Promotion and Protection of Human Rights, A/76/462," November 23, 2021, p. 20 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/352/46/PDF/N2135246.pdf?OpenElement>).

〈표 7〉 신장 위구르 인권 문제에 대한 각국의 입장(2016~2021)

	중국비판	중국옹호	입장 미표명
2016년 3월 유엔인권이사회	미국, 일본, 호주 (12개국 공동성명)	-	-
2019년 7월 유엔인권이사회	일본, 호주, 뉴질랜드 (22개국 공동성명)	북한, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀 (37개국 공동성명)	미국(인권이사회 탈퇴), 한국, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 베트남
2019년 10월 유엔총회 제3위원회	미국, 일본, 호주, 뉴질랜드 (23개국 공동성명)	북한, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀 (54개국 공동성명)	한국, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 베트남
2020년 10월 유엔총회 제3위원회	미국, 일본, 호주, 뉴질랜드 (39개국 공동성명)	북한, 캄보디아, 라오스, 미얀마 (45개국 공동성명)	한국, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남
2021년 10월 유엔총회 제3위원회	미국, 일본, 호주, 뉴질 랜드 (43개국) 공동성명)	북한, 캄보디아, 라오 스, 미얀마, 필리핀 (66 개국 공동성명)	한국, 브루나이, 인도네 시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 베트남

앞서 다룬 글로벌 인권 담론과는 달리 신장 위구르 문제는 미중 간의 직접적인 대립 사안인 만큼, 미국의 핵심동맹국인 일본, 호주, 뉴질랜드의 보다 뚜렷한 지지 입장이 두드러진다. 특히 호주와 뉴질랜드는 유엔에서의 입장표명을 넘어 미국과 EU 주도의 신장 위구르 관련 대중 경제 제재에 대한 환영과 지지를 밝혔다.<sup>43)</sup> 일본 역시 대중 제재에 대한 고민과 더불어 초당파적인 비판 결의안을 발표하는 등, 미국의 중국 인권 문제 공세화에 일치하는 행보를 보였다.<sup>44)</sup> 반면 한국은 중국 인권 문제 압박에 소극적인 모습을 보였는데, 다만 미국이 주도한 2022년 베이징 동계올림픽 외교적 보이콧에 대해 문재인 대통령 대신 의전서열 2위인 박병석 국회의장을 올림픽 개막식에 참석시킴으로써 절충안을 마련했다는

43) "Australia and New Zealand Welcome Sanctions on China over Uighur Abuses but Impose None of Their Own," *The Guardian*, March 23, 2021.

44) "Lawmakers Eye Law to Punish Violators of Human Rights," *The Asahi Shimbun*, February 8, 2021.

분석이 있다.<sup>45)</sup>

캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀의 경우 그간 특정 국가의 인권상황에 관한 결의에 주로 기권을 해왔으나 중국에 대해서만큼은 적극 옹호하는 모습을 보였다. 반면 인도네시아, 말레이시아, 베트남은 미중 양국 사이에서 신중한 노선을 취하고자 하는 모습을 보였는데, 특히 말레이시아의 경우 2019년 12월 외교부 성명을 통해 중국이 제시하는 입장이나 중국을 공개적으로 비난하는 어느 쪽 입장도 무분별하게 지지하지 않을 것이라는 중도적 입장을 견지하며 말레이시아의 국제이슬람대학 내 설립된 ‘이슬람 사상의 국제기구(International Institute of Islamic Thought)’를 통해 자체적으로 진상조사를 할 것이라 밝혔다.<sup>46)</sup>

이상에서 살펴본 내용을 바탕으로 아태 지역 각국의 대응 양상은 다음 <표 8>과 같이 정리할 수 있다.

<표 8> 미중 인권 경쟁 및 갈등에 대한 아태지역 국가들의 입장

	미국 입장과 유사	< >	중국 입장과 유사
미국 주도 인권 결의안	한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 태국	브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 베트남	북한
중국 주도 인권 결의안	호주	한국, 일본, 뉴질랜드	북한, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남
중국 내 인권문제 (신장 위구르)	일본, 호주, 뉴질랜드	한국, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 베트남	북한, 캄보디아, 라오스, 미얀마

45) 「박병석 의장, 베이징 동계올림픽 기간 방중...개막식 참석」 『연합뉴스』(온라인), 2022년 1월 25일.

46) “Malaysia Gov’t Assigns Body to Verify Reports on Uighurs in China,” *The Phnom Penh Post*, January 2, 2020.

## V. 아시아 태평양 국가들의 대응에 영향을 미친 요인

이상에서 살펴본 바와 같은 상이한 대응 양상은 미국과의 동맹관계와 미국의 정책, 동남아 지역의 불간섭주의, 중국의 대안적 인권담론의 설득력, 역내 국가 각자의 내부 인권 문제 등 다양한 요인의 복합적 영향을 받은 것으로 판단된다.

우선 두드러지는 요인은 미국과의 동맹관계 및 미국의 동원노력이다. 특히 미국이 유엔에서 추진하는 글로벌 인권 담론에 대해 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 태국 같은 미국의 주요 동맹국들은 거의 언제나 미국을 지지하였다. 다만 필리핀의 경우 동맹국임에도 불구하고 미국 주도 인권정책에 주로 기권표를 행사하는 한편 중국이 제안하는 인권정책을 지지하는 모습을 보였으며, 나아가 신장 위구르 문제에 대해서도 중국을 적극 옹호하였다. 이는 미국의 다른 동맹국들과 달리 미국-필리핀 동맹관계가 견고하지 못하다는 점과 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령 시기 경색된 외교관계의 영향인 것으로 보인다.

신장 위구르 문제에 대해서는 동맹이 결정적 변수로 작용하지 않고 있는데, 일본, 호주, 뉴질랜드와 같은 국가들이 대중 인권 공세에 적극 동참한 반면 한국과 태국은 침묵하는 모습을 보이고 있다. 이는 이들 국가가 견지해온 타국에 대한 내정불간섭 정책뿐 아니라 대중 압박을 부담스러워하는 이들 국가에 대한 미국의 배려도 영향을 미친 것으로 보인다. 일례로 2021년 4월 바이든 대통령과 일본 스가 요시히데(菅義偉) 총리간의 미일 정상회담에서는 홍콩과 신장 위구르 자치구에서의 인권 상황에 관한 심각한 우려가 표명된 데 반해 한 달 뒤 있었던 문재인 대통령과의 한미정상회담에서는 중국에 대한 구체적 언급 없이 인권이슈에 대해서

는 북한 인권문제만이 언급되었다.<sup>47)</sup> 이는 한국정부가 중국, 그리고 북한과 맺고 있는 관계의 특수성을 감안한 결과라 여겨진다.<sup>48)</sup>

한편 미국 주도의 대중인권 공세에 대해 동남아 국가 다수가 중립적 입장을 취하는 데에는 아세안 특유의 정치 문화와 미국에 대한 회의적 시각이 복합적으로 작용한 것으로 분석된다. 아세안은 창립 당시부터 각국의 상이한 정치적·문화적 다양성을 존중하고 각국의 내정 및 주권 간섭을 지양하는 것을 원칙으로 견지해왔으며, 중국은 물론 미얀마 등 동남아 지역 내 국가의 인권 문제에 대해서도 소극적인 대응을 취해왔다.<sup>49)</sup> 또한 미국에 대한 동남아 국가들의 소극적 협력 태도는 바이든 행정부의 '인도-태평양' 전략에 대한 회의적 시각에 기반을 둔 것으로 보인다. 동남아 지역에서는 과거 오바마 대통령의 민주당 행정부가 '피벗 투 아시아(Pivot to Asia)'의 기치 아래 미 해군력 증대, 환태평양 경제동반자 협정 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP), 아세안 중시 정책 등을 내세웠지만 결국 역내 국가들의 핵심 관심사라 할 수 있는 남중국해에서의 중국 견제를 효과적으로 달성하지 못한 데 대한 실망감과 미국의 의지(commitment)에 대한 불신이 아직 존재한다. 또한 트럼프 행정부의 TPP 탈퇴는 특히 자국 내 어렵게 협상을 통과시킨 베트남과 말레이시

47) The White House, "US-Japan Joint Leaders' Statement: 'US-Japan Global Partnership for a New Era'" April 16, 2021; 외교부, 「한미 정상 공동성명 및 한미 파트너십 설명자료(Fact Sheet)」, 2021년 5월 23일.

48) 2021년 12월 29일 장관 내신기자 브리핑 중 북한인권 결의안 공동제안·중국인권 비판 공동성명·베이징 올림픽 보이콧 등에 한국정부가 불참한 이유를 묻는 기자들의 질문에 정의용 외교부 장관은 국제인권문제는 여러 가지 상황을 종합적으로 검토하며 대응할 것이며 특히 북한과 중국과는 특수한 관계에 있고 안보와 직결되어 협력할 부분이 많기 때문에 직접적인 동참을 하지 않는다고 답변하였다. 외교부, 「장관 내신기자 대상 온브리핑」, 2021년 12월 29일.

49) 김형중, 「미얀마 사태와 아세안 규범의 지속과 변화」 『동남아시아연구』 제32권 1호 (2022), 407~438쪽.

아에게 큰 정치적 부담을 주었고, 트럼프의 아세안 확대정책은 이 시기 중국의 역내 세력 확장에 좋은 기회를 제공하였다.<sup>50)</sup> 바이든 행정부 출범과 함께 미국이 이 같은 실망과 불신을 종식시키고 보다 협력적인 관계를 구축할 것이라는 기대가 잠시 존재하기도 하였으나, 다수 동남아 국가들은 바이든 대통령 임기 첫해인 2021년 동안 미국의 동남아 정책이 크게 변하지 않았다고 평가하고 있다.<sup>51)</sup> 이러한 인식의 바탕에는 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 아세안보다는 일본, 인도, 호주와의 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue)에 초점을 두었고 동남아 국가들을 상대적으로 확대하는 모습을 보였기 때문이라는 분석이 존재한다.<sup>52)</sup> 일례로 바이든 대통령은 취임 후 약 6개월이 지나도록 아세안 지역 정상들과 단 한 차례도 전화통화를 갖지 않았으며 블링컨 국무장관은 2021년 5월 참석 예정이었던 아세안 회의를 불참함으로써 미국의 동남아 정책에 대한 역내 국가들의 의구심을 증대시켰다.<sup>53)</sup>

한편 중국의 대안적 인권 담론이 유엔에서 일정 부분 아시아 태평양 국가들의 호응을 얻게 된 것은 개발·발전의 권리로서의 중국식 인권 개념이 역내 개발도상국들에게 호소력을 발휘한 결과로 판단된다. 중국은

50) Ann Marie Murphy, "America Is Back? Opportunities and Obstacles to Restoring U.S. Credibility in Southeast Asia," *Asia Policy*, vol. 16, no. 4 (October 2021), pp. 67-8.

51) 매년 싱가포르 동남아연구소(ISEAS Yusof Ishak Institute)에서 발간하는 아세안 지역 정부관료, 지식인 및 전문가 집단 2022년 설문조사 결과, 바이든 행정부 들어 미국의 동남아 관여(engagement) 정책에 대한 긍정적 평가는 2021년 기대치보다 약 25% 낮은 45.8%로 미국의 역내 역할이 생각만큼 크게 증대하지 않았음을 보여준다. 나아가 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 모두 응답자 3분의 1 이상이 미국의 역내활동이 크게 변하지 않았다고 응답하였다. ISEAS-Yusof Ishak Institute, "The State of Southeast Asia 2022: Survey Report," February 16, 2022, p. 38.

52) Murphy, "America Is Back?" pp. 70-72.

53) "The Glitch that Ruined Blinken's ASEAN Debut," *Foreign Policy*, May 27, 2021.

특히 비서구 개발도상국으로서의 정체성을 공유한 아시아·아프리카·남아메리카 국가들의 호응과 지지를 이끌어내기 위해 오랜 기간 공을 들여왔는데, 유엔에서의 지지 세력 동원 노력뿐 아니라 ‘베이징인권포럼(Beijing Human Rights Forum)’과 남반구 개발도상국에 초점을 둔 ‘남남인권포럼(South-South Human Rights Forum)’을 개최하여 중국식 인권 담론 및 규범을 전파하고자 노력해왔다.<sup>54)</sup>

이와 함께 중국 내부 인권 문제에 대해서는 해당 국가들의 내부 인권 상황이 이들 국가의 입장에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 특히 신장에서 벌어지고 있는 상황과 유사한 정치사회적 억압과 인권유린이 진행되는 국가의 경우, 대중 인권 공세에 맞서 중국을 옹호하는 모습까지 보이고 있다. 개별 국가 내 인권상황을 파악하는 지표로 널리 쓰이는 정치적 공포 척도(Political Terror Scale) 데이터를 살펴보면 아태 지역 주요 국가의 인권현황은 <표 9>와 같이 정리할 수 있다.<sup>55)</sup>

54) Ren Danhong, “Establish an International Communication Platform for Human Rights and Promote China’s Discourse Power on Human Rights: A Review on Ten Years of Beijing Forum on Human Rights,” *The Journal of Human Rights*, vol. 17, no. 6 (2018), pp. 662-677; Piccone, “China’s Long Game on Human Rights at the United Nations,” pp. 6-8; Foot, China, the UN, and Human Protection, p. 192.

55) 인권상황에 대한 지표로 많이 사용되는 정치적 공포 척도는 미 국무부, 국제 앰네스티(International Amnesty), 그리고 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)의 국가별 연례인권보고서 내용을 분석하여 각국의 전반적 인권 상황에 대해 1~5등급을 부여한다. “Documentation: Coding Rules,” The Political Terror Scale (<https://www.politicalterror scale.org/Data/Documentation.html>).

〈표 9〉 아시아 태평양 주요 국가의 인권 상황(2020년)<sup>56)</sup>

등급	아시아 태평양 주요 국가별 인권상황
1등급 안정적 법치하에 있고 견해에 의해 구금되지 않으며 고문은 거의 이루어지지 않거나 예외적인 경우에만 시행되고, 정치적 살해가 매우 드문 국가	뉴질랜드 (1), 브루나이 (1), 일본, 한국 (1.3)
2등급 비폭력 정치활동에 대한 구금이 제한적으로 존재하나 극소수의 사람만이 영향 받으며 고문과 구타가 예외적인 경우에만 존재하고 정치적 살해가 드물게 발생하는 국가	호주 (1.7), 싱가포르 (1.7), 라오스 (2)
3등급 폭넓은 정치적 구금이 존재하거나 근래에 있었으며, 사형이나 정치적 살해 및 잔혹성이 비교적 흔하게 발생하고 정치적 견해에 대해 재판을 통해 혹은 재판 없이 무기한 구금이 발생하는 국가	인도네시아 (2.7), 말레이시아 (2.7), 캄보디아 (3), 베트남 (3.3), 태국(3)
4등급 시민권 및 정치권의 침해가 국민 다수에게 자행되며 정치적 견해 및 사상과 관련해 살인, 실종, 고문이 일상적으로 행해지는 국가	필리핀 (4.3), 중국 (4.3)
5등급 국민 전체에 대한 공포정치가 시행되고 통치자의 개인적·사상적 목적 달성에 있어 수단 및 정도의 제한이 존재하지 않는 국가	북한 (5), 미얀마 (5)

특히 중국을 옹호하는 국가 중 북한, 미얀마, 필리핀은 모두 자국 내 인권유린 상황이 심각한 상태이다. 북한의 경우 2005년 이후 한 해도 빠짐없이 유엔총회 제3위원회에서 북한 인권 문제에 대한 결의안이 채택되어 왔으며 2020년을 제외하고 지난 5년간 모든 결의안이 투표 없이 만장일치로 채택되었음을 볼 때, 북한 역시 자국 내 인권문제에 대한 압박을 상당히 받고 있음을 알 수 있다.<sup>57)</sup> 미얀마 또한 로힝자족(Rohingya)

<sup>56)</sup> 국가명 옆의 숫자는 정치적 공포 척도 측정에 사용되는 미 국무부·국제 엠네스티·휴먼라이츠워치의 측정값에 따른 각각의 등급을 합산한 후 평균을 낸 값임. 각 측정값에 대해서는 다음을 참조. "PTS Data Table," The Political Terror Scale <<https://www.politicalterror scale.org/Data/Datatable.html>>.

학살과 최근 쿠데타 이후 지속되고 있는 공포정치로 인해 미국과 유럽국가들에 의해 상당한 수준의 경제제재 조치가 진행 중이다. 필리핀 역시 “마약과의 전쟁” 이후 현재까지 잔혹한 인권유린이 자행되어 국제사회의 비난을 받는 상황이다. 중국과 비슷하거나 보다 심각한 수준으로 인권탄압이 벌어지는 이 세 국가 모두 자신들 또한 국제사회의 제재와 비판의 대상이 되고 있기에, 중국을 향한 비난에 맞서 중국을 옹호하는 것은 자연스러운 반응이라 여겨진다.

반면 대중 경제의존도는 그 영향을 완전히 부정할 수는 없겠으나 아태 지역 국가들의 대응 양상에 결정적 영향을 미친 변수는 아닌 것으로 보인다. 일례로 대중 인권 공세에 가장 적극적으로 동참하고 있는 호주, 뉴질랜드, 일본은 중국에 대해 모두 20퍼센트를 상회하는 무역 의존도를 보이고 있으며, 특히 호주는 대중 무역 의존도가 빠르게 증가하는 와중에도 대중 인권 압박을 더욱 강화하는 모습을 보였다(〈표 10〉 참조). 캄보디아의 경우 이들 3개국에 비해 낮은 대중 무역의존도를 갖고 있음에도 불구하고 중국의 인권 담론을 지지하고 신장 위구르 문제에 대해 늘 중국을 옹호하는 모습을 보였다. 또한 동남아시아 국가 모두가 중국의 ‘일대일로(一帶一路)’ 사업에 참여하고 있음에도 불구하고, 이들 국가들은 미중 인권 갈등 및 경쟁에 대해 각기 다른 입장을 취하고 있다.

57) 「유엔, 17년 연속 北 인권결의안 채택... “전쟁포로 인권침해 우려」 『한국일보』 2021년 12월 16일.

〈표 10〉 대중 무역 의존도<sup>58)</sup>

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
호주	28,2%	29,5%	31,2%	34,1%	37,1%	38,1%
브루나이	10,1%	12,2%	16,9%	9,7%	17,2%	18,2%
캄보디아	14,9%	15,6%	16,0%	17,9%	19,1%	21,1%
인도네시아	17,6%	18,5%	19,8%	21,2%	23,7%	26,3%
일본	21,7%	22,7%	22,6%	22,6%	25,7%	24,7%
북한	87,9%	90,5%	74,1%	86,3%	67,1%	57,8%
한국	27,6%	26,4%	27,2%	26,4%	27,9%	27,5%
라오스	22,5%	25,2%	27,0%	30,2%	28,0%	28,7%
말레이시아	20,4%	19,5%	20,0%	22,5%	25,5%	26,0%
미얀마	37,2%	36,1%	35,1%	38,8%	41,7%	40,1%
뉴질랜드	17,8%	19,4%	20,8%	22,6%	24,1%	27,1%
필리핀	25,9%	24,5%	24,2%	26,6%	29,4%	29,9%
싱가포르	15,1%	14,7%	13,8%	15,6%	16,7%	14,3%
태국	18,5%	17,6%	17,6%	19,0%	22,1%	23,2%
베트남	24,0%	24,9%	27,1%	27,6%	31,4%	30,9%

## VI. 결론

최근의 미중 인권담론 경쟁 및 갈등은 평화의 가장 중요한 요소 중 하나라 할 수 있는 인권 사안이 강대국간 관계 악화로 평화가 위협받는 상

58) 데이터 출처 : IMF Direction of Trade Statistics, 각국의 대중 무역의존도는 국가별 전체 수출입 총액에서 대중 수출입 총액이 차지하는 비중을 계산한 것으로, 이 같은 양자간 무역의존도 측정 방식에 대해서는 다음을 참조. Katherine Barbieri, "Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of International Conflict?" *Journal of Peace Research* vol. 33, no. 1 (1996), pp. 29-49.

황이 되어서야 비로소 강조되는 아이러니를 보여주며, 이는 유감스러운 일이다. 많은 인권단체가 수십 년간 제기해온 신장 위구르 인권 문제가 미중 갈등이 본격화되기 시작한 최근 몇 년 사이에서야 미국 제도 정치권의 주목을 받기 시작한 사실이 보여주듯이 미국의 인권외교는 국익을 위한 수단에 그치는 경우가 많았다. 이 같은 현실 속에서 인권문제는 미중대결의 또 다른 전선이 되고 있으며 아태 지역 국가들은 이 문제에 있어서도 전략적 선택을 고민할 수밖에 없다.

본 논문에서 살펴본 미중 인권 규범 경쟁 및 대립, 그리고 그에 대한 아태 지역 국가들의 대응 양상 및 결정 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 유엔에서 벌어지는 미중 간 글로벌 인권 담론 대결에서 미국이 주도하는 서구식 자유주의 인권 담론은 일본, 호주, 뉴질랜드 등 역내 주요 동맹국들로부터 주로 지지를 얻고 있으며, 중국이 제시하는 개발·발전권으로서의 인권 담론은 인도네시아, 필리핀, 베트남 등의 동남아 개발도상국들로부터 호응을 얻고 있다. 한편 신장 위구르 문제에 대한 대응은 크게 세 가지로 나뉜다. 일본, 호주, 뉴질랜드 등 미국의 주요 동맹국들이 대중 압박에 적극 동참하는 반면, 자국 내 인권 문제가 심각한 북한, 캄보디아, 미얀마, 필리핀 등은 중국을 옹호하는 모습을 보이고 있다. 한편 여타 동남아 국가들과 한국은 침묵하며 조심스러운 모습을 보이고 있다.

이처럼 다양한 반응 양태에는 미국과의 동맹 관계 및 미국의 정책, 개발도상국에 초점을 둔 중국의 담론 확산 노력, 그리고 각국의 인권 상황과 내정불간섭주의 정책이 영향을 미치고 있는 것으로 보이는데, 이들 요인은 일괄적이기보다는 국가별로 조금씩 다른 영향을 미치고 있다. 대중 인권 압박을 위한 미국의 동원 노력은 소수의 핵심 동맹국을 중심으로 이뤄지고 있으며, 이를 제외한 다수 역내 국가들에 대해서는 아직 이들을 강력히 동원하고자 하는 의지를 보이지 않고 있다. 한편 중국이 내

세우는 대안적 인권 담론으로서의 개발·발전권 개념은 역내 개발도상국들에게 일정 부분 호소력을 발휘하고 있는 것으로 보이나, 신장 위구르와 같이 민감한 쟁점에 대해서는 내부적으로 심각한 인권 문제가 있는 일부 국가만이 중국을 옹호하고 있다. 미국의 핵심동맹을 제외한 역내 국가 다수는 신장 위구르 문제에 대해 신중한 중립을 유지하고 있는데, 특히 동남아 국가들의 침묵에는 미국의 소극적 동원 노력과 함께 내정불간섭을 강조하는 아세안 특유의 정치문화가 영향을 미친 것으로 보인다.

이상의 연구는 다음과 같은 함의를 가진다. 첫째, 미중 양국 어느 쪽도 아시아 태평양 지역 내에서 자국이 내세우는 인권 담론 및 이슈에 대해 압도적 주도권을 갖고 있지 못하는바, 역내 국가들을 대상으로 한 미중 간 인권 규범 관련 경쟁 및 갈등은 앞으로 더 치열해질 것으로 보인다. 특히 중국의 대안적 인권 규범이 점차 큰 영향력을 보이고 있는 만큼, 이것이 아태 지역 국가들과 나아가 국제사회에 장기적으로 어떤 반향을 일으킬 것인지 계속해서 추적하고 관찰할 필요가 있다.

둘째, 이와 관련하여 각 국가가 어떠한 인식과 전략적 고려를 통해 미중 인권담론 경쟁과 갈등에 대응하는지 보다 심도있는 분석이 추후 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 역내 국가들의 대응양상과 이합집산을 포괄적으로 살펴보기 위해 개별국가 차원의 분석을 포함하지 않았지만, 각국의 선택을 제대로 이해하기 위해서는 이들의 행위주체성(agency)을 반영한 개별국가의 내부동학 및 인권정책결정과정 분석이 필요하며, 이러한 연구는 향후 한국의 전략과 선택을 고민하는 데 있어서도 유용한 참고자료가 될 것이다.

끝으로 한국의 입장에서 앞으로 미중 인권 갈등 및 경쟁이 우리에게 장차 어떤 도전을 야기할 것인지 예의주시할 필요가 있다. 다행히 미국과 중국은 아직 우리에게 특정한 편을 선택할 것을 강요하고 있지는 않다. 하지만 미중 관계의 변화에 따라 국제 인권 이슈가 우리에게 언젠가

심각한 전략적 딜레마를 안겨줄 수 있음을 유념해야 하며, 인권외교에 대해 신중하고도 철저한 준비에 나서야 할 것이다.

■ 접수: 2022년 4월 30일 / 심사: 2022년 5월 31일 / 게재 확정: 2022년 5월 31일

## 【참고문헌】

- Foot, Rosemary, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*, Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Mégret, Frédéric and Philip Alston, eds., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, 2020.
- 김현귀, 「인터넷 접근권에 대한 시론적 연구」 『법과정책』 제26권 1호, 2020, 27~59쪽.
- 김형중, 「미얀마 사태와 아세안 규범의 지속과 변화」 『동남아시아연구』 제32권 1호, 2022, 407~438쪽.
- 장기영, 「'국내청중' 대(對) '국외청중' : 중국 인권문제에 대한 미중 외교 갈등과 전략」 『아시아리뷰』 제7권 2호, 2018, 63~86쪽.
- 최태훈, 「미·서방의 신장 인권 공세에 맞선 환구시보 사설의 대항이데올로기 담화 전략 분석」 『비교문화연구』 제64권, 2021, 95~127쪽.
- Barbieri, Katherine, "Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of International Conflict?" *Journal of Peace Research* vol. 33, no. 1 (1996), pp. 29-49.
- Biden, Joe, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020.
- Chen, Titus C. and Chiahao Hsu, "China's Human Rights Foreign Policy in the Xi Jinping Era: Normative Revisionism Shrouded in Discursive Moderation," *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 23, no. 2 (2021), pp. 228-247.
- Chen, Yu-Jie, "China's Challenge to the International Human Rights Regime," *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 51, no. 4 (2019), pp. 1179-1222.
- Foot, Rosemary, and Rana Siu Inboden, "China's Influence on Asian States during the Creation of the UN Human Rights Council: 2005-2007," *Asian Survey*, vol. 54, no. 5 (2014), pp. 849-868.
- Fung, Courtney J., "Just Not in the Neighbourhood: China's Views on the Application

- of the Responsibility to Protect in the DPRK,” *The China Quarterly*, vol. 246 (2021), pp. 565-585.
- Hooijmaaijers, Bas, and Stephan Keukeleire, “Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006-2014: A BRICS Too Far?” *Global Governance*, vol. 22, no. 3 (2016), pp. 389-407.
- Ikenberry, G. John, “Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia,” *Political Science Quarterly* vol. 131, no. 1 (2016), pp. 9-43.
- Jung, Sung Chul, Jaehyon Lee, and Ji-Yong Lee. “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific region,” *Journal of Contemporary China* vol. 30, no. 127 (2021), pp. 53-68.
- Kim, Hun Joon, “The Prospects of Human Rights in US-China Relations: A Constructivist Understanding,” *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 20, no. 1 (2020), pp. 91-118.
- Lewis, Margaret, “Human Rights and the US-China Relationship,” *The George Washington International Law Review*, vol. 49 (2017), pp. 471-533.
- Lim, Darren, and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies* vol. 24, no. 4 (2015), pp. 696-727
- Marciacq, Florent, “Europeanisation at Work in the Western Balkans and the Black Sea Region: Is There an All-European Way of Voting in the United Nations General Assembly?” *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 13, no. 2 (2012), pp. 169-186.
- Murphy, Ann Marie, “America Is Back? Opportunities and Obstacles to Restoring U.S. Credibility in Southeast Asia,” *Asia Policy*, vol. 16, no. 4 (October 2021), pp. 66-76.
- Ren, Danhong, “Establish an International Communication Platform for Human Rights and Promote China’s Discourse Power on Human Rights: A Review on Ten Years of Beijing Forum on Human Rights,” *The Journal of Human Rights*, vol. 17, no. 6 (2018), pp. 662-677.
- Yang, Yi Edward, “China’s Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping,” *Journal of Contemporary China* vol. 30, no. 128 (2021), pp.

299-313.

Zarpli, Omer, and Huseyin Zengin, "Shame, Endorse, or Remain Silent?: State Response to Human Rights Violations in Other Countries." *Research & Politics* (February 2022), pp. 1-9.

Zhang, Yongjin and Barry Buzan, "China and the Global Reach of Human Rights," *The China Quarterly*, vol. 241 (2020), pp. 169-190.

김현준, 「가치와 규범 외교: 인권과 민주주의를 둘러싼 미중 격돌 속 한국 외교」 『EAI 워킹페이퍼』 2021, 1~14쪽.

외교부, 「한미 정상 공동성명 및 한미 파트너십 설명자료(Fact Sheet)」, 2021년 5월 23일.

\_\_\_\_\_, 「장관 내신기자 대상 온브리핑」, 2021년 12월 29일.

Blanchfield, Luisa, "The 2009 U.N. Durban Review Conference: Follow-Up to the 2001 U.N. World Conference Against Racism," CRS Report for Congress RL34754, November 20, 2008.

Blinken, Antony, "Putting Human Rights at the Center of U.S. Foreign Policy," Press Statement, Department of State, February 24, 2021.

\_\_\_\_\_, "The United States Promotes Accountability for Human Rights Violations and Abuses," US Department of State Press Statement, December 10, 2021.

CERD, "Concluding Observations on the Combined Fourteenth to Seventeenth Periodic Reports of China (including Hong Kong, China and Macao, China)," CERD/C/CHN/CO/14-17 (August 30, 2018)

([https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHN/CERD\\_C\\_CHN\\_CO\\_14-17\\_32237\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHN/CERD_C_CHN_CO_14-17_32237_E.pdf)).

Embassy of the People's Republic of China in Mongolia, "Wang Yi: Preventive Counterterrorism and Deradicalization Measures in Xinjiang are China's Contribution to the International Counterterrorism Cause," September 26, 2019.

Cohen, Jonathan, "Remarks at the UN Counterterrorism Cooperation with Regional and Sub-regional Organizations in Central Asia," The US Mission to the United Nations, September 25, 2019.

Cross-regional Joint Statement on Xinjiang, 3rd Committee, UN General Assembly,

October 21, 2021, Permanent Mission of France to the United Nations in New York

(<https://onu.delegfrance.org/we-call-on-china-to-allow-immediate-meaningful-and-unfettered-access-to>).

ISEAS-Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia 2022: Survey Report,” February 16, 2022.

Joint Statement, Delivered by UK Rep to UN, on Xinjiang at the Third Committee Dialogue of the Committee for the Elimination of Racial Discrimination, October 29, 2019,

(<https://usun.usmission.gov/joint-statement-delivered-by-uk-rep-to-un-on-xinjiang-at-the-third-committee-dialogue-of-the-committee-for-the-elimination-of-racial-discrimination/>).

Korac, Sofija, “Explanation of Vote for the Social Development: Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development,” U.S. Mission to the United Nations, November 15, 2021.

Nemroff, Courtney, “Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on the Outcome of the World Summit for Social Development,” U.S. Mission to the United Nations, November 16, 2018.

Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents & Translation, “Indonesia, Iran Agree to Boost Trade Value,” Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia, December 15, 2016.

Piccone, Ted, “China’s Long Game on Human Rights at the United Nations,” Brookings Foreign Policy Paper Series on International Governance, September 2018.

Statement by Ambassador Christoph Heusgen on behalf of 39 Countries in the Third Committee General Debate, October 6, 2020, Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations

(<https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/201006-heusgen-china/2402648>).

The Political Terror Scale, “Documentation: Coding Rules,”

(<https://www.politicalerrorscale.org/Data/Documentation.html>).

\_\_\_\_\_, “PTS Data Table,”

(<https://www.politicalerrorscale.org/Data/Datatable.html>).

The White House, “US-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘US- Japan Global Partnership

- for a New Era" April 16, 2021.
- UN General Assembly Third Committee, "Promotion and Protection of Human Rights, A/76/462," November 23, 2021  
(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/352/46/PDF/N2135246.pdf?OpenElement>).
- UN Human Rights Council, A/HRC/41/G/11  
(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/223/89/PDF/G1922389.pdf?OpenElement>).
- \_\_\_\_\_, A/HRC/41/G/17  
(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/240/77/PDF/G1924077.pdf?OpenElement>).
- \_\_\_\_\_, "China Review-31st Session of Universal Periodic Review," November 6, 2018 (<https://media.un.org/en/asset/k1y/k1yphffgn7>).
- UN Human Rights Resolutions Portal, Universal Rights Group  
(<https://www.universal-rights.org/human-rights/human-rights-resolutions-portal>).
- UN Meetings Coverage, "Concluding Intense Session, Third Committee Approves 5 Draft Resolutions on Children's Rights, Assistance to Refugees, Persons with Disabilities," 73rd Session, 52nd & 53rd Meetings, GA/SHC/4224, November 21, 2017 (<https://www.un.org/press/en/2017/gashc4224.doc.htm>).
- \_\_\_\_\_, "Third Committee Experts Tackle Privacy Rights around Sensitive Health Data, Reparations for Racism, as Delegates Explore Issues of Consent, Compliance," October 29, 2019  
(<https://www.un.org/press/en/2019/gashc4276.doc.htm>).
- \_\_\_\_\_, "Third Committee Approves 13 Drafts on Preventing Disinformation, Crime amid Vote, Deep Divisions over Follow-up to 2001 Durban Declaration," November 15, 2021  
(<https://www.un.org/press/en/2021/gashc4338.doc.htm>).
- US Congress, HR1155 Uyghur Forced Labor Prevention Act, 117th Congress (2021-2022).
- US Department of Commerce, Commerce Acts to Deter Misuse of Biotechnology, Other U.S. Technologies by the People's Republic of China to Support

Surveillance and Military Modernization that Threaten National Security,  
December 16, 2021.

US Mission Geneva, "Joint Statement: Human Rights Situation in China," March 10,  
2016.

Xi, Jinping, "Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth,"  
Keynote Speech At the Opening Session of the World Economic Forum  
Annual Meeting, January 17, 2017.

\_\_\_\_\_, "Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind,"  
Speech at the UN Office at Geneva, January 18, 2017.

Human Rights as Another Front:  
How Asia-Pacific States Respond to  
US-China Competition and Confrontation over Human Rights Norms

Kim, Ji Eun (Eastern Mennonite University)

Abstract

As the US-China strategic competition intensifies, human rights norms are becoming another front between the two great powers. How are major states in the Asia-Pacific responding to this challenge? By examining how the issue of human rights—an essential element of peace discourse and practice—is becoming a strategic tool in US-China competition, this article aims to contribute to the understanding of the evolving peace order in the Asia-Pacific. This study on the patterns and determinants of regional states' responses to (1) the US-China competition for human rights discourse in the United Nations and (2) the human rights violations in Xinjiang suggests the following findings. First, the liberal human rights discourse promoted by the US obtains support from its major allies, while China's alternative discourse emphasizing the right to development receives support mostly from Southeast Asian developing states. Second, responses to the Xinjiang issue vary. While most major US allies actively participate in pressuring China, countries with poor human rights record actively defend China. Others cautiously remain neutral. Third, such varying responses are due to a confluence of US policy and alliance, the appeal of China's human rights discourse, regional countries' varying human rights records and their

non-interference policies.

Keywords: Human rights, human rights norms, US-China competition, US-China confrontation, International relations of the Asia-Pacific, UN Human Rights Council, UNGA Third Committee, Xinjiang Uyghurs.

김지은 (Kim, Ji Eun)

---

가톨릭대학교와 서울대학교에서 학사 및 석사를 받았고 미국 노트르담 대학교(University of Notre Dame)에서 정치학·평화학 박사 학위를 받았다. 핵심 연구분야는 국제 규범, 인권, 정치적 폭력과 화해이며, 현재 미국 이스턴메노나이트 대학교(Eastern Mennonite University) 조교수로 정치학과 평화학을 가르치고 있다.