

China's Informal Economic Sanctions*

Hyungjin Cho**

Incheon National University

Abstract

As the strategic competition between the United States and China for global hegemony intensifies, China is using economic sanctions against other countries more and more frequently. Republic of Korea, which has China as its largest trading partner but is an ally of the United States, is more likely to be a target of economic sanctions, as seen in China's retaliation toward its deployment of a THAAD missile-defense system.

Against the background, this paper analyzes China's economic sanctions, especially focusing on its informality. China does not publicly declare economic sanctions in most cases, such as Korean one, in which the trade structure is in its favor and can take advantage of its position as a big buyer with huge markets. However, China responds in a more open and formal manner when it is related to its core interests, when it is impossible to exert substantial sanctions effect and when mutual disputes intensify and cannot maintain informality. Korea, which is vulnerable to China's informal economic sanctions, should prepare for them by analyzing the characteristics of China's economic sanctions in depth and thinking about various strategies and measures in advance.

Keywords

Economic sanctions, Economic statecraft, Informal sanctions, Sino-Korean relations, US-China relations

* This work was supported by Incheon National University Research Grant in 2019.

** Associate Professor, Academy of Chinese Studies, Incheon National University. E-mail: hjcho@inu.ac.kr.

중국의 비공식적 경제 제재*

조형진**

인천대학교

요 약

미국과 중국의 전략적 경쟁이 격화되면서 중국을 비롯하여 전세계적으로 경제 제재가 더욱 빈번하게 사용되고 있다. 미국의 동맹국이면서도 중국을 최대 교역국으로 두고 있는 한국은 중국의 사드(THAAD) 배치에 대한 보복에서 보듯이 향후에도 경제 제재에 맞닥뜨릴 가능성이 높다.

이러한 배경에서 본 논문은 비공식성을 중심으로 중국의 경제 제재를 분석한다. 중국은 경제 제재를 거의 인정하지 않는다. 대부분의 경우, 중국은 한국의 사드 배치 사례처럼 거대한 시장을 가진 구매자로서의 지위를 적극 활용하여 비공식적으로 경제 제재를 시행한다. 핵심이익과 관련되어 있거나 유리한 무역구조를 활용할 수 없어 실질적인 제재 효과를 발휘할 수 없는 경우, 그리고 상호 분쟁이 고조되어 비공식성을 유지할 수 없을 때에만, 공식적인 대응을 한다. 중국의 비공식적 경제 제재에 취약한 한국은 무역구조를 개선하는 것과 함께 비공식성을 비롯한 중국의 경제 제재가 갖는 특성을 심도 있게 분석하면서 다양한 전략과 방안을 통해 이에 대비해야 할 것이다.

주제어

경제 제재, 비공식적 제재, 한중 관계, 미중 관계

* 본 연구는 2019년 인천대학교로부터 지원받아 연구되었음.

** 인천대학교 중국학술원 조교수. 이메일: hjcho@inu.ac.kr.

I. 서론

2016년 7월 한국이 사드(THAAD) 배치 계획을 공식 발표하자 중국은 다양한 방식으로 경제 보복을 시작했다. 그러나 중국은 공식적으로 경제 제재를 인정하지 않았다. 한국은 커다란 경제적 손실을 입었으나, 국제법을 활용하여 대응하거나 공식적으로 반격을 가할 수도 없었다. 경제력이 상승하고 미중 경쟁이 본격화되면서 중국은 갈수록 경제 제재를 빈번하게 사용하고 있다. 사드 배치로 인한 갈등에서 보듯이 앞으로 한국은 미중 경쟁에 휩쓸려 중국의 경제력을 통한 압박을 마주할 가능성이 매우 크다.

이러한 배경 하에서 본 논문은 비공식성을 중심으로 중국의 경제 제재가 갖는 특징을 분석한다. 중국은 주로 비공식적 경제 제재를 활용하면서 상황과 조건에 따라 유연하게 대응하고 있다. 그러나 서구 강대국의 공식적 경제 제재에 치중하는 기존 이론은 이러한 특성을 제대로 포착하기 어렵다. 중국의 경제 제재에 대한 이해를 제고하기 위해서는 경제 제재의 비공식성에 대한 분석이 필수적이다.

이를 위해 먼저 경제 제재의 최근 증가 추이를 살펴보고, 기존 이론을 통해 중국의 경제 제재를 검토한다. 다음으로 비공식성을 중심으로 중국의 경제 제재가 실제로 어떻게 작동하는지를 한국, 미국, 호주 등의 사례를 통해 분석할 것이다.

중국의 비공식적 경제 제재가 갖는 특성 때문에 중국이 경제적 수단을 통해 타국을 압박하는 행위를 과연 일반적인 ‘제재(sanctions)’로 호칭할 수 있는지부터 문제가 될 수 있다. 이런 이유로 경제적인 ‘국가운영(economic statecraft)’, ‘강제(coersion)’, ‘압력(pressure)’ 등 다양한 대안적 용어가 고려될 수 있다(Drezner 1999, 3; Tanner 2007, 11). 본 연

구는 이 분야에서 고전적인 위치를 점하고 있으면서도 일반적인 용법을 중시하는 볼드윈(Baldwin 2020, 28-50)의 정의를 따른다. 즉 경제 제재란 다른 국제적인 행위자들에게 영향력을 행사하기 위한 목적으로 경제적인 수단을 사용하는 것이다. 볼드윈은 ‘경제적 국가운영(economic statecraft)’이라는 단어를 사용하면서 수단이 경제적이라는 점을 강조하고, ‘경제 제재’가 너무 다양하고 상이한 방식으로 활용된다고 지적한다. 여기서는 일반적 용법에 따라 ‘경제 제재’로 지칭하면서도 볼드윈의 정의를 기준으로 삼아 중국의 비공식적 경제 제재가 갖는 특수성을 분석할 것이다. 이는 기존의 경제 제재에 대한 논의가 중국의 특성과 변경된 현실을 반영해야만 한다는 의미도 있다.

II. 경제 제재의 증가

1. 탈냉전과 경제 제재의 증가

경제 제재는 오랫동안 강대국이 약소국으로부터 양보를 얻어낼 수 있는 효율적인 외교정책 수단이었다. 심지어 고대 아테네의 메가라에 대한 경제 제재가 펠로폰네소스 전쟁의 발단으로 인식되기도 했다(de Ste. Croix 1972, 252-260). 그러나 양극이 대립하던 냉전체제는 오히려 경제 제재를 축소시켰다(Drezner 1999, 9-10). 미소 간의 극심한 대립으로 경제 제재가 상대 진영에 의해 무력화되거나 대상국가가 상대 진영에 포섭되는 역효과를 낼 수도 있었기 때문이다. 또한 강대국의 일방적 제재와는 별도로 새롭게 창설된 유엔이 헌장 42조에 규정된 제재 수단을 통해 규범적 역할을 할 수 있을 것이라는 희망도 존재했었다. 그러나 냉전 시기 동안 헌장 42조에 따라 국제연합의 제재가 실제로 시행된 대상은 1966~1979년 사이의 남로데시아(Southern Rhodesia)와 1977~1994년 사이의 남아프리카공화국뿐이었다(Farrall 2007, 3-4, 468).

냉전이 종결되자 이러한 양상이 급변했다. 1991년 8월 이라크에 대한 제재를 기점으로 미국이 주도하는 일방적 경제 제재가 급속히 증가했다. 미국 중심의 단극체제가 확립되어 냉전기에 경제 제재를 무력화시켰던 요인을 우려할 필요가 없어졌다. 미국 국내정치적 논리가 별다른 장애물 없이 국제적으로 실행될 수 있었다. 미국 의회는 비폭력적인 제재가 전쟁보다 국내정치적으로도 부담이 적고 의회의 힘과 역할을 보여주기에도 효율적이었기 때문에 거의 습관적으로 제재를 부과했다. 클린턴 행정부 1기(1992~1996년) 동안 미국은 35개 국가에 60차례의 경제 제재를 부과했다. 제재 대상 인구를 합하면 전세계 인구의 42%에 달하는 수치였다(Schlesinger 1997). 일방적 제재는 미국에만 국한된 것이 아니었다. 경제 제재의 증가는 일종의 국제적 유행을 가져와 전세계적으로 일방적 제재가 증가했다. 심지어 상대적인 약소국들조차 실질적인 효과와 상관 없이 제재를 빈번하게 사용했다(Drezner 1999, 7). 냉전 시기의 진영 대결이 사라지고 유엔에서 미국의 영향력이 더욱 커지면서 다자적 경제 제제도 늘었다. 1945~1990년까지 46년 동안 단 두 건에 불과했던 안전보장이사회의 제재는 1991년부터 2006년까지 16년 동안만 해도 23건으로 폭증했다(Farrall 2007, 468-469).

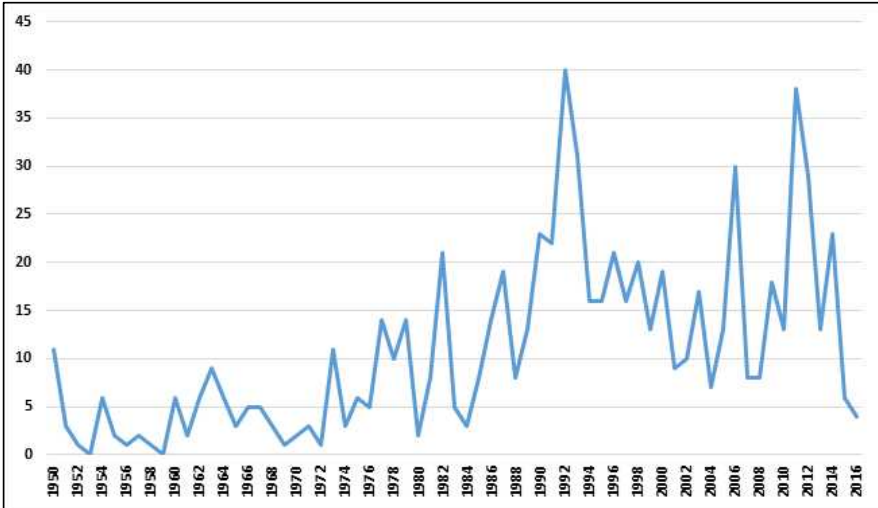
2. 미중 경쟁과 경제 제재

국제정치의 구조 변동에 따른 경제 제재의 변화에 대한 논리적 설명에도 불구하고 구체적 통계들은 정의와 범주에 따라 상이한 수치들을 제시한다. 가장 최근에 나온 GSDB(The Global Sanctions Data Base)의 자료를 그래프로 정리한 [그림 1]에서 보듯이 전지구적으로 제재는 탈냉전 직후인 1990년대 초반에 급속히 증가했다가 1990년대 후반부터 안정화되었다.¹⁾ 그러나 2010년부터 다시 지속적으로 증가하고 있다

1) GSDB가 현재 제공하는 전세계의 제재 데이터(총 726건)를 제재가 시작된 연도에 따라

(Felbermayr et al. 2020, 8-9). 이는 공교롭게도 미국과 중국의 글로벌 패권 경쟁이 본격화된 시기와 일치한다.

그림 1. GSDB 데이터에 따른 연도별 제재의 건수 (1950 ~ 2016년)



자료: The Global Sanctions Data Base; Felbermayr et al.(2020).

2008년 글로벌 금융 위기 이후, 미국의 상대적 국력이 쇠퇴하고 중국의 상대적 국력이 증가하면서 중국의 공세성이 증가했다는 주장이 제기되었다(Mearsheimer 2010; Kaplan 2010; Schweller and Pu 2011). 중국이 스스로 세계 패권을 목표로 공세성을 상승시켰다는 점에 대해

재배열하였다. 참고로 GSDB의 데이터는 경제 제재뿐만 아니라, 무기 판매와 군사지원에 대한 금지 등 군사적 제재도 포함한다. 또한 통상적으로 제재로 인식되는 내용이 포함되지 않은 경우도 많다. 이는 일관된 분석을 위해 동일한 기준에 따라 정확히 확인 가능한 제재만을 수집했기 때문인 것으로 보인다. 일례로 중국이 제재를 부과한 사례는 1978년 베트남에 대한 제재, 1978년 알바니아에 대한 제재, 1993년 프랑스에 대한 제재뿐이다. 그러나 엄격한 기준에 따라 수집된 가장 믿을 만한 최신 자료이기 때문에 전세계적 차원에서 제재의 추세를 살펴보기 위해 활용하였다.

서는 의문이 제기될 수 있고(Johnston 2013), 미중 양국의 국력 변화에 대한 평가도 다양할 수 있다(Bulmer-Thomas 2018; 주장환 외 2018, 90-105). 그러나 트럼프 행정부를 거치면서 최소한 현재까지는 미국과 중국 간의 긴장과 갈등이 고조되고 있으며, 2021년 집권한 바이든 행정부도 중국에 대한 전략적 균형을 지속할 것으로 보인다. 중국의 공세성이 미중 분쟁의 근본적인 원인인지는 논쟁의 여지가 있지만, 미중 양국이 공세적 대립을 함께 높이고 있다는 점은 부정하기 어렵다. 다행히 미중 간의 갈등은 군사적 충돌로 비화되지는 않았다. 오히려 핵무기로 인하여 전지구적 패권을 두고 벌이는 강대국 간의 분쟁이 직접적인 무력 사용으로 격화되기 어렵다는 표현이 더 정확하다. 따라서 미국과 중국의 패권 경쟁은 외교적, 정치적 수단과 경제적 수단을 통해 주로 발생할 수밖에 없고, 이에 따라 경제 제재도 더욱 빈번히 출현할 것이다.

미국과 중국이 전지구적 차원에서 다양한 영역에 걸쳐 패권 경쟁을 벌이는 만큼 이러한 변화는 양국에만 국한되지 않는다. 2016년 한국의 사드 배치로 촉발된 중국의 제재는 대표적인 사례이다. 과거 미국의 동아시아 동맹 체제는 나토(NATO)의 다자주의와 구별되는 양자주의였다. 미국을 중심으로 한 ‘바퀴 축과 살(hub and spokes)’ 체제로서 미국의 통제에서 벗어난 동맹국들의 독립적 연계는 오히려 막아야만 했다. 공산주의 진영에 대항한다는 공통의 목적에도 불구하고 미국은 낙후한 동맹국들이 가져올 정당성의 훼손과 연루의 위험을 방지하기 위해 동맹국 간의 자율적 연계를 의도적으로 배제하고 중앙집중적 통제를 유지했다(Cha 2010). 2011년 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 정책으로의 전환은 일견 미국의 중심적 기능이 그대로 유지된다는 점에서 기존의 아시아 동맹 전략과 유사하지만, 상호 간 연결을 억제했던 방식은 달라졌다. 미국은 ‘바퀴 축과 살’ 체제에서 ‘살’ 간의 연결을 지지 또는 강제하기 시작했다(Silove 2016, 46-47; 주장환 외 2018, 122-124). 이른바 살 간의 ‘타이어(tire)’를 설치한다는 비유적 표현에서 보듯이 바이든

행정부도 이러한 전략을 더욱 강화할 것으로 보인다(Campbell and Doshi 2021). 한국의 사드 배치 결정도 한국이 이러한 변화의 한 축이 된다는 의미였으며, 중국이 다방면의 경제 제재를 가하면서 격렬하게 반응한 배경에도 당장의 실질적인 안보 위협보다는 거시적 변화에 대한 선제적 대응의 필요성이 작용했다.

결국 미중 경쟁의 격화는 군사적 충돌보다는 비군사적 수단을 더욱 빈번하게 사용하는 방향으로 우선 전개될 것이다. 특히 경제 제재가 대표적인 수단으로 갈수록 빈번히 사용되고 있다(Blackwill and Harris 2016, 20-23, 58-59). 특히 한국은 사드 배치의 경우처럼 중국에 경제 제재의 빌미를 제공할 사건이 향후 구조적으로 반복될 가능성이 높다.

3. 중국의 경제 제재 증가

미중 경쟁의 국제정치적 구조 속에서 중국의 경제 제재는 실제로 증가했는가? 경제 제재를 정의하는 것도 문제이지만, 중국은 자국의 일방적인 제재 부과를 공식적으로 인정한 경우가 거의 없기 때문에 정확히 수치로 평가하기가 쉽지 않다. 중국은 ‘유엔 안전보장이사회의 틀 밖에서 자국의 법에 근거하여 타국에 대해 일방적인 제재를 가하는 행위(在聯合國安理會框架之外依據自己的國內法對他國實施單邊制裁)’에 반대한다는 입장을 일관되게 유지해 왔다. 이는 타국에 대한 내정 불간섭이라는 외교 원칙을 적용한 것이기도 하지만, 중국의 영향력이 발휘될 수 없는 유엔 안전보장이사회의 바깥에서 미국이 일방적으로 제재를 가하는 것에 반대한다는 의미이다. 여기서 ‘자국의 법’이란 구체적으로 미국 국내의 주(state)뿐만 아니라, 해외까지 재판관할권을 확대할 수 있도록 하는 확대관할법(long arm statute, 長臂管轄)을 지칭한다.

그러나 최근의 대다수 연구들은 중국도 갈수록 일방적 제재를 빈번하게 부과하고 있다는 점에 동의한다. 특히 2010년 이후부터 중국이

경제 제재를 본격적으로 자신의 힘을 대외적으로 투사하는 수단으로 삼기 시작했다고 본다(Kwon 2020). 개혁·개방 이후 중국이 부과한 경제 제재의 사례들을 열거한 <표 1>에서 보듯이 실제로 2010년도부터 빈도가 증가했다.²⁾ 이는 2008년 글로벌 금융 위기 이후, 미중 간의 힘의 변화에서 비롯된 구조적 변동에 따라 심화되고 있는 양국의 경쟁과 충돌이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 또한 상대적 국력이 상승한 중국이 적극적으로 자신의 경제력을 외부를 향해 사용하고 있다는 의미이기도 하다. 중국은 이 시기부터 남중국해 영유권 분쟁 등에서 적극적으로 경제 수단을 활용하기 시작했다(Blackwill and Harris 2016, 112).

표 1. 개혁·개방 이후 중국의 경제 제재 사례

연도	상대국	배 경	내용
1978 -1985	알바니아	사회주의 이념 충돌	대외원조 축소, 전문가 철수
1978 -1991	베트남	국경 분쟁, 베트남의 캄보디아 침공	경제관계 제한, 대외원조 축소
1993 -1994	프랑스	대만에 대한 무기 판매	협력 프로젝트 취소
1995 -1996	대만	대만해협 위기	무력 시위, 경제 제재 병행
1999 -2000	대만	대만해협 위기	무력 시위, 경제 제재 병행
2000	대만	천수이볜 민진당 총통 후보 당선 저지	경제관계 제한
2004	대만	천수이볜 민진당 총통 후보 재선 저지	경제관계 제한
2006	베트남	하노이 APEC 비공식 정상회담에 대만 초청	베트남 원조 삭감
2006	몽골	달라이 라마의 몽골 방문	운송 수단 제한

2) 앞서 말했듯이 중국의 제재를 정확히 정의하고 측정하기 어렵기 때문에 이러한 사례 열거는 잠정적인 것이라는 점에 주의해야 한다.

연도	상대국	배 경	내용
2009	프랑스	사르코지 대통령과 달라이 라마 회담	프랑스 항공기 구매 연기, 불매 운동
2009	필리핀	남중국해 영유권 분쟁	필리핀산 과일 검역강화, 단체관광 취소
2010	미국	대만에 대한 무기 판매	경제 제재 위협
2010-2016	노르웨이	중국 반체제 인사 류사오보의 노벨평화상 수상	연어 수입 금지
2010	일본·미국	다오위다오(센카쿠) 영유권 분쟁	희토류 수출 중단, 일본 제품 불매 운동
2012-2016	필리핀	남중국해 영유권 분쟁	마나나 등 수입 제한
2015	미국	대만에 대한 무기 판매	경제 제재 위협
2016	대만	차이잉원 민진당 총통 후보당선 저지	대만여행 제한, 대만산 식품과 화장품 수입 제한
2016	몽골	달라이 라마의 몽골 방문	국경 통관비 징수, 광물 수입 제한
2016-2017	한국	사드 배치	단체관광 취소, 불매 운동 등
2019	캐나다	코로나19 발원지 조사 촉구, 화웨이의 5G 사업 진출 금지	카놀라 수입 제한
2020	호주	코로나19 발원지 조사 촉구, 화웨이의 5G 사업 진출 금지	소고기, 석탄, 구리 등 수입 제한
2021	미국	신장, 홍콩 문제 등에 대한 주권 침해	폼페이오 국무장관 등 구체적인 대상 명시

자료: GSDB와 Hufbauer et al.(2007, 20-40); Tanner(2007); Ravindran(2013); Hufbauer and Jung(2020); 閻梁(2012); 方炯升(2020); 錢其琛(2003) 등을 참조하여 추가·정리.

중국 학계에서 제재에 대한 연구는 중국이 제재의 대상이 되는 경우에 주로 집중되어 있었으나, 최근의 변화에 따라 제재 부과국가로서 중국을 분석하는 연구가 등장하기 시작했다. 여전히 중국이 부과한 경제 제재를 과소평가하지만, 이들도 중국이 점차 빈번하게 경제 제재를 부

과하고 있다는 점을 인정한다(閻梁 2012). 한 연구에 따르면, 1949년 중화인민공화국 수립 이후부터 2009년까지 중국이 부과한 경제 제재는 5건에 불과했지만, 2010년부터 시작하여 2019년까지 12건으로 폭증했다(方炯升 2020, 70).

그러나 2010년을 기점으로 중국의 경제 제재가 증가한 점은 사실이지만, 이를 과장해서도 안 된다. 최근에야 중국의 경제 제재가 증가했다는 주장은 중국이 변화된 정세, 즉 중국의 부상에 대한 패권국 미국의 억지와 봉쇄에 대응하여 방어 차원에서 경제 제재를 증가시킬 수밖에 없었다는 논리로 쉽게 연결된다(方炯升 2020). 하지만 대만을 포함한다면, 이러한 관점을 그대로 받아들이기는 어렵다. 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙 아래 대만을 국가로 인정하지 않기 때문에 중국 학계도 대만을 제재 대상국가에 아예 포함시키지 않거나, 매우 간략하게 취급하고 있다. <표 1>에서도 볼 수 있듯이 2010년 이전에도 대만에 대한 제재가 빈번했다.³⁾ 이를 포함한다면, 2010년 중국의 경제 제재가 증가한 것은 사실이지만, 최근의 변화가 그렇게 극적이지는 않다.

그렇다면 왜 중국의 경제 제재가 증가하는가? 먼저 앞서 봤듯이 중국의 상대적 국력이 상승함에 따라 미국과의 글로벌 패권 경쟁이 격화되는 구조적 요인이 작용한다. 또한 중국의 국력 상승은 지속적인 경제 성장을 통한 경제력에 기반했다. 특히 거대한 시장을 갖는 구매자로서의 지위가 중국의 국력과 영향력을 증가시키는 핵심 요소이다(Lampton 2008, 88-96; 方炯升 2020, 84). 더구나 중국의 군사적 능력은 아직 미국에 미치지 못하며, 경제력을 군사력으로 전환하는 것은 상당한 시간

3) 대만에 대한 제재는 군사력을 동원한 무력 시위를 포함하는 경우가 많았기 때문에 제재의 정의에 따라서는 군사적 제재(military sanctions)로서 별도로 분류할 수도 있다. 군사적 충돌이나 제재는 일반적으로 경제 제재가 거의 항상 수반되기 때문에 정확한 분류를 위해 이러한 엄격한 정의가 전혀 불합리한 것은 아니다. 그러나 일반적으로 통용되는 경제 제재에 대한 관점에서는 전쟁이나 실제 무력 충돌을 제외하고 경제 분야가 위협적, 강압적 수단으로 사용되었다면, 경제 제재로 분류할 수 있을 것이다.

을 필요로 한다(Brooks and Wohlforth 2015/2016; Wohlforth 2018). 이러한 상황에서 중국이 비교우위를 갖는 경제력, 특히 수입 제한을 대외적 압박 수단으로 사용하는 것은 합리적 선택이다. 중국의 입장에서 보자면, 미중 경쟁이 본격화되면서 자신의 국가이익에 대한 침해가 빈번해졌으며, 이에 대하여 제한적으로 반격하는 과정에서 미온적인 외교적 수단이나 지나치게 위험하고 비용이 높은 군사적 수단보다는 그나마 평화적 수단인 경제 제재를 자주 사용할 수밖에 없는 것이다(方炯升 2020).

특히 이와 관련하여 중국의 이른바 ‘핵심이익(核心利益)’의 범주가 확산되고 있다는 점도 주목할 만하다. 중국은 핵심이익의 침해에 대해서는 양보하거나 타협할 수 없다는 입장이다. 문제는 여전히 추상적 어구로 모호하게 정의되는 경우가 많지만, 핵심이익이 갈수록 확대되고 명확히 규정되고 있다는 점이다(Zeng et al. 2015; 이민규 2017). 일례로 외교를 담당하는 중국공산당 정치국원 양제츠(楊潔篪)는 2020년 8월에 「역사를 존중하고 미래를 향하며, 확고하게 중미 관계를 지키고 안정화하자(尊重歷史 面向未來 堅定不移維護和穩定中美關係)」라는 글을 통해 대만, 홍콩, 티베트, 신장과 함께 주권, 영토 보전 등이 중국의 핵심이익이라는 점을 분명히 했다. 중국이 스스로 대응할 수밖에 없다고 여기는 국가이익의 범주가 확장되는 과정에서 경제 제재의 빈도도 증가할 수밖에 없을 것이다.

III. 경제 제재의 이론과 중국

1. 공식적 경제 제재와 비공식적 경제 제재

경제 제재를 부과하는 주요한 행위자는 미국을 중심으로 하는 서구 민주주의 국가였지만, 최근에는 중국, 러시아 등 권위주의 국가들도 경

제 제재를 자주 부과하고 있다. 그러나 비민주적인 강대국의 경제 제재에 대한 연구는 아직 부족한 것으로 평가된다(Early and Cilizoglu 2020, 442). 정치 체제의 차이는 경제 제재의 형식과 내용에도 영향을 미친다. 민주주의 체제에서는 관련 법령과 절차에 따라 권한을 가진 특정한 기관이 제재를 부여한다. 대표적으로 미국은 의회의 강력한 역할 속에서 국내의 법과 행정명령에 따라 제재가 수행되며, 국무부, 재무부, 상무부 등의 관련 기관이 역할을 분담한다. 공식적인 절차에 따라 경제 제재가 결정되고 시행되며 문서를 통해 제재의 이유와 대상, 내용, 범위를 확인할 수 있다. 일례로 미국 재무부 홈페이지에서 해외자산통제국(OFAC)의 제재 리스트를 손쉽게 확인할 수 있다. 따라서 민주주의 국가에 집중된 연구들이 대상으로 삼았던 일반적인 경제 제재는 공식적이며 명시적이어서 분명하게 제재의 내용과 시기를 구분할 수 있다. 개별 사건으로 뚜렷하게 구분이 가능한 것이다(Tanner 2007, 11).

그러나 중국은 경제 제재를 시행한다는 점을 일반적으로 인정하지 않는다(Reilly 2012; 양평섭 2018, 294-295). 일례로 2016년 사드 배치로 인한 한국에 대한 경제 제재에 대해서 질문을 받을 때마다 중국 외교부 대변인은 ‘정상적인 한중 간 교류와 투자를 지지하지만, 중국에서의 경제활동은 국내법을 준수하여 진행되어야 한다’는 내용만 반복했다. 이와 더불어 상대방 국민의 입장과 기분을 고려해야 한다는 점을 강조하기도 했다. 관련 법률과 제도도 미비하다. 타국의 경제 제재에 대한 보복 조치를 규정한 「대의 무역장벽 조사 규칙(對外貿易壁壘調查規則)」을 2005년에 제정했을 뿐, 최근까지 경제 제재의 부과와 관련된 법률을 가지고 있지 않았다. 또한 경제 제재를 계획하고 시행하는 기구도 명확하지 않다. 기본적으로 외교부가 계획과 입안을 하지만, 관련 부서들이 각자의 영역에서 임의로 개입한다(ICLG 2021, 54-59).

중국의 경제 제재가 비공식적이라는 것은 이와 같은 의미이다. 즉 정부가 경제 제재를 공인하지 않으며, 특정한 법률, 제도, 기구가 존재하

지 않거나 불명확하다. 이에 따라 제재의 원인, 대상, 내용, 해제 조건 등을 정확하게 알기 어렵다.

비공식성은 민주주의 국가와 달리 의회와 같은 국내의 민주적 절차가 작동하지 못하는 권위주의 국가의 체제적 속성에서 기인한다. 그러나 정치적 논란과 외교적 갈등을 회피하면서 정당성을 유지할 수 있다는 실용적인 이점도 있다. 또한 공식 문서를 남기지 않기 때문에 대상 국가가 WTO 제소 등 국제법과 국제기구를 활용하기도 어렵다. 후술하듯이 이러한 점은 다른 조건들과 결합하여 경제 제재의 실질적 효과를 제고할 수 있다.

비공식성으로 인해 중국의 경제 제재는 일반적인 경제 제재와 상이한 특성을 갖는다. 경제 제재의 내용과 범위를 명시적으로 파악하기 어렵다는 불투명성은 대상국가뿐 아니라, 중국 국내에서도 영향을 미친다. 경제 제재의 내용 자체가 모호하기 때문에 실제 제재를 수행해야 하는 정부기관, 지방정부들은 중앙정부의 모호한 ‘뉘앙스’를 파악하여 자체적으로 판단을 내릴 수밖에 없다. 이로 인해 제재가 중앙의 의도와 달리 제대로 시행되지 않거나, 반대로 제재의 내용과 범위가 제한되지 않고 지나치게 확대될 수도 있다. 예를 들어 사드 배치에 대한 보복으로 인식되는 중국내 한국기업에 대한 세무조사, 소방·위생 점검, 통관 절차 등의 강화도 일상적인 행정조치와 실제 보복이 혼합되어 있어 일반적인 정책 변화와 제재 조치를 뚜렷하게 구분하기 어려웠다. 이는 명확한 지침이 없는 상태에서 제재를 수행해야 하는 정부기관과 지방정부가 기존의 행정조치를 손쉬운 수단으로 활용했다고도 할 수 있다. 이처럼 중국의 경제 제재는 경제적 수단에만 국한되지 않고, 기존의 행정 절차 등과 같이 다른 수단으로 확산되는 경향을 가질 수밖에 없다.

또한 일반적으로 부과국가들은 제재의 효과와 정당성을 제고하기 위해 타국의 동참과 다자적 제재를 선호한다. 북한의 핵·미사일 고도화에 대한 유엔의 제재에 대해서는 중국도 동일한 태도를 취했었다. 중국

은 시종일관 개별국가, 즉 미국의 독자적인 제재를 반대하고 다자적 제재만을 옹호해 왔다. 그러나 사드 배치에 대한 보복과 같은 중국의 독자적이고 일방적인 제재는 중국의 입장에서는 공식적으로 존재하지 않기 때문에 다자적 제재로의 전환 자체가 어렵다. 당연하게도 이러한 특성으로 인해 일반적인 제재들이 정당성을 확보하기 위해 국제법에서 근거를 찾으려고 하는 것과 달리 국제법의 적용도 불가능하다. 이러한 특성들을 간단히 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

표 2. 일반적인 경제 제재와 중국의 경제 제재 비교

일반적인 경제 제재	중국의 경제 제재
공식(절차, 내용, 범위)	비공식(절차, 내용, 범위)
명시성	모호성
개별성, 제한성	포괄성
다자적 제재 지향	일국 제재로 국한
국제법 준수 지향	국제법 적용 부정

2. 부과국가와 대상국가

일반적으로 제재는 강대국이 약소국에 부과하는 것이기 때문에 태생적으로 경제 제재 연구는 강대국 중심일 수밖에 없다. 또한 현재의 경제 제재 연구들은 앞서 언급했듯이 탈냉전과 미국의 글로벌 패권 확립이라는 배경 위에서 수립되었다. 이러한 연구들에는 강대국, 특히 미국이 부여하는 제재가 도덕적, 규범적으로 정당하다는 논리가 전제되어 있다. 유엔 등에서 다자적으로 합의된 제재는 더욱 그렇다. 따라서 제재를 부과하는 강대국들의 입장에서 핵심적인 문제는 경제 제재가 과연 효과적인 정책수단인지 여부와 제재가 성공할 수 있는 조건과 전략을 찾는 것이다. 경제 제재의 정책 효과(Galtung 1967; Baldwin 2020; Pape 1997), 목표 달성의 조건과 전략(Doxey 1972; Dashti-Gibson et al.

1997; Drezner 1999)이 연구의 핵심일 수밖에 없다.

이와 같은 기본적인 논의에서 추가로 나아가면 경제 제재의 선택·시행과 연관된 국내 정치의 동학과 법적 절차 및 정당성의 문제가 제기된다(阮建平 2009, 242-253). 또한 효과와 규범이 결합됨으로써 제재가 의도와 다르게 처벌의 대상이 아닌, 무고한 대상국가의 시민에게 확산되지 않고 정확히 시행될 수 있도록 ‘스마트 제재(smart sanctions)’의 방법을 찾아내려는 최근의 노력도 있다(Cortright and Lopez eds. 2002; Hufbauer et al. 2007, 138-141).

다양한 논의에도 불구하고 규범적 정당성을 전제한 강대국 중심의 기존 경제 제재 연구들은 필연적으로 부과국가 중심의 연구가 될 수밖에 없다. 대상국가의 경제 제재에 대한 대응과 전략이 부재한 것이다. 최근 중국이 경제 제재를 적극적으로 활용하기 시작하면서 중국에 대한 연구가 증가했으나, 이조차도 기존의 관행에서 벗어나지 못한 채 부과국가인 중국에만 초점이 맞춰져 경제 제재 대상이 되는 국가의 입장이 거의 반영되지 않는다. 사드 배치에 대한 중국의 보복에서 보듯이 한국으로서는 경제 제재의 대상국가로서의 대응 방안이 가장 필요할 것이다. 이를 위해서는 우선 중국의 경제 제재가 갖는 특수성이 실제 시행 과정에서 어떻게 발현되는지를 구체적으로 분석할 필요가 있다.

IV. 중국의 경제 제재에서 비공식성과 공식성

본 절에서는 중국의 경제 제재가 실제 어떻게 적용되는지를 한국의 사드 배치에 대한 제재 사례를 중심으로 살펴본다. 이를 통해 중국의 경제 제재가 작동하는 방식이 이슈, 무역구조, 상황에 따라 국가별로 상이하다는 점을 확인할 수 있다.

1. 비공식적 경제 제재: 2016년 한국의 사드 배치에 대한 보복

2015년 9월 박근혜 전 대통령은 미국의 우려에도 불구하고 중국에서 열린 2차 세계대전 종전 기념식에 참석했다. 박근혜 대통령이 텐안문 광장의 망루 위에서 시진핑 국가주석과 함께 열병식을 참관하는 모습은 한중 관계가 최고조에 다다랐다는 점을 보여주는 상징적 장면이었다. 당시 한국은 중국과의 관계 개선을 통해 중국이 북한의 핵·미사일 고도화를 막도록 유인할 수 있을 것이라고 판단했다. 그러나 북한은 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 감행했다. 일주일 뒤에 박근혜 대통령은 이에 대응하여 사드 배치를 검토하겠다고 밝혔다. 2월 7일 북한이 핵실험에 이어 장거리 로켓 광명성 4호를 발사하자, 한국은 사드 배치에 대한 한미 협의를 공식화했다.

중국은 공식적으로 반대 입장을 표명하면서 사드 배치가 한중 관계의 파탄을 가져올 수 있다고 경고했다.⁴⁾ 중국은 북한에 대한 유엔의 다자적 조치에 미국과 함께 하면서도 시진핑 주석이 2016년 3월 워싱턴 핵안보 정상회의에서 사드의 한국 배치에 반대한다는 입장을 오바마 대통령에게 직접 밝혔다. 그러나 한미 양국은 7월 8일 사드 배치에 합의하였음을 발표했다. 당연하게도 중국 외교부는 당일 강력한 반대 입장을 표명했다.

4) 이와 관련하여 한 가지 언급할 사항은 중국 중앙군사위원회의 기관지인 『해방군보(解放軍報)』가 2016년 2월 18일 ‘중국 공군의 폭격기가 한 시간 내에 사드 기지를 파괴할 수 있다’고 보도했다는 내용이다. 『해방군보』는 이러한 내용을 보도한 적이 없으며, 공군의 훈련 내용을 1면에 보도했을 뿐이다. 홍콩 언론이 이를 인용하면서 중국 공군의 능력을 추가로 언급한 내용이 잘못 보도된 것으로 보인다. 공식 기관지가 아니고 상업적 성격이 강한 『환구시보(環球時報)』는 강경한 논조를 거침없이 보도했지만, 당시까지만 해도 한미의 사드 배치 협의가 막 시작되었기 때문에 중국은 경고와 설득을 병행했다. 더구나 매우 건조한 보도 행태를 보이는 『해방군보』가 이처럼 구체적인 위협을 보도한 경우는 거의 없었다. 그러나 현재까지도 이러한 내용이 한국의 사드 배치와 관련하여 인용되고 있어서 따로 서술하였다. 한국의 보도로는 이길성(2016); 이창구(2016). 홍콩의 보도는 鳳凰衛視(2016). 『해방군보』 원문은 魏兵(2016).

이후에 시작된 중국의 경제 제재는 전방위적이었다(이동률 2017, 239-244). 중국은 한국인에 대한 복수비자 발급 요건을 강화하고 한국산 제품의 통관·검역 절차를 엄격화했다. 이른바 ‘한류(韓流)’를 금지하는 ‘한한령(限韓令)’이 발효되었다는 보도가 이어졌다. 실제로 한국 문화콘텐츠의 중국 내 유통·공연·상영이 크게 감소했다. 중국인 단체관광객이 줄어 여행수지 흑자가 대폭 감소했고 이들에 대한 의존도가 컸던 국내 면세점이 커다란 타격을 입었다. 중국 현지에 진출한 한국기업들은 강화된 세무조사, 소방점검 등으로 위축되거나 철수해야만 했다. 직접적인 타격뿐만 아니라 중국인의 한국에 대한 이미지가 추락하면서 자동차, 화장품 등 주요 한국제품의 전반적인 소비가 크게 감소했다. 한 보고서에 따르면, 중국의 사드 보복으로 인한 2017년 한국의 경제 손실 추정액은 약 8조 5천억 원으로 명목 GDP 0.52%가 감소함 셈이었다(한재진·천용찬 2017).

그러나 중국 정부는 공식적으로 제재를 인정한 적이 없다(양평섭 2018, 294-295). 일례로 제재의 수위가 상승하고 있던 2016년 11월 21일, 중국 외교부 대변인 경쌍(耿爽)은 정례 브리핑에서 한한령에 대한 질문에 대해 ‘소위 금한령을 들어본 적이 없다’면서 중국은 한중의 인문교류를 지지하나 이는 민의에 기초해야 한다고 밝혔다. 또한 중국은 한국의 사드 배치에 반대하고 중국 민중도 이에 대해 불만을 가지고 있으며, 이런 정서에 주의를 기울여야 한다고 말했다. 유사한 공식 입장은 2017년 1월 한국의 국회의원들이 중국을 방문했을 때에도 반복되었다. 방중 의원단을 만난 쿵쉬안유(孔鉉佑) 외교부 부장조리는 한국의 사드 배치에 대한 중국 국민의 감정을 이해해야 하며, 한한령은 중국 ‘인민이 제재하는 것’이라고 밝혔다. 또한 한국 관광에 대한 제재도 중국의 여행업에 대한 조치 차원이자 한국을 대상으로 한 것이 아니라고 언급했다. 경쌍 대변인도 같은 시기인 1월 3일 외교부 정례 브리핑에서 양국의 협력과 교류가 민의에 기초해야 한다고 다시 말했다. 결국

중국 정부의 공식 입장은 한한령과 같은 한국에 대한 경제 제재는 없으며, 이는 중국 국민의 자발적인 보이콧이라는 것이다. 사실 소비자들의 보이콧은 중국이 이전에도 자주 사용하던 수법이다. 2010년 일본과의 다오위다오(센카쿠) 영유권 분쟁에서도 중국인들의 대대적인 불매운동이 벌어진 바 있다. 중국은 대중의 분노와 민족적 감정을 자극하여 외교적 수단으로 활용해 왔다(Reilly 2012, 124).

중국의 경제 제재에 대한 일반적인 논의에 따르면, 비공식성은 경제 제재의 실행을 어렵게 만들고 효과를 제한한다(Reilly 2012, 130; 윤대엽 2017, 117). 비공식적인 경제 제재는 협력 대상을 찾을 수 없고 내용과 대상을 통제하기 어렵기 때문이다. 대상국가에 명확한 신호를 줄 수도 없다. 이에 따라 제재국가가 대상국가와 갖는 이해관계 등이 점차 반영되어 제재가 약화되고 대상국가도 이를 핑계 삼아 제재를 준수하지 않게 된다.

하지만 효과(effectiveness)와 효율성(efficiency)을 분리하여 고려한다면, 비공식성이 반드시 비효율적인 것만은 아니다. 효과의 관점은 경제 제재의 결과를 성공과 실패로 이분법적으로 나누는 것이다. 반면 효율성은 제재의 비용과 편익을 고려하는 개념으로서 이를 통해 다른 대안적인 정책들과의 비교가 가능하다(Baldwin 2020, xiii, 127-128). 만약 제재 위협에 상대국이 불응한다면, 부과국가는 실제로 제재를 가할 것인지를 결정해야만 한다. 경제 제재의 실행은 부과국가에도 비용을 초래한다. 그러나 제재를 가하지 않을 경우에는 명성의 손실을 감수해야만 한다(Early & Cilizoglu, 2020, 442; Lacy and Niou 2004). 또한 부과국가의 제재 실행에 대한 신뢰가 약해져 향후에 경제 제재를 활용하기 어렵게 된다. 이런 점에서 비공식적 제재는 예상되는 명성 비용의 손실과 미래의 제재 부과에 대한 신뢰 훼손을 줄일 수 있다. 제재를 가한 적이 없다고 부정하면 그만이다.

한국의 사드 배치 사례는 비공식성이 경제 제재의 효율성에 긍정적

으로 작동할 수 있다는 점을 잘 보여준다. 우선 중국이 경제 제재를 실행한 대상은 분명히 한국이었지만, 실제 궁극적인 대상이 어디였는지를 고려할 필요가 있다. 아주 엄격하게 말하면, 중국의 궁극적인 대상 국가는 미국이었다고 할 수 있다. 중국에게 최선의 결과이자 최종적인 목표는 한국의 배치를 막는 것일 뿐만 아니라, 미국의 사드 시스템이 중국을 대상으로 삼지 않는 것이기 때문이다. 최소한 추가적인 확장을 막는 것이다. 이런 점에서 중국의 경제 제재는 미국의 사드 시스템을 배치하는 주변 국가에 대한 일종의 세컨더리 보이콧이었으며, 한국은 궁극적인 대상국가기보다는 경제 제재의 매개 국가(intermediate target)였다고 할 수 있다(Baldwin 2020, 41). 물론 중국이 미국을 직접적으로 제재하지 않았고 이를 공표하지도 않았다는 점에서 일반적인 의미의 세컨더리 보이콧과는 다르다. 한국에 대한 경제 제재의 대안적 정책으로서 미국에 대한 제재는 비용이 너무 크고 실행 가능성도 낮다. 또한 한국에 대한 공식적인 경제 제재는 한국과 미국의 연계 심화와 한중 관계의 악화라는 고비용을 발생시킬 가능성이 높고, 사드 시스템의 추가적인 배치를 억제하는 데에도 효과를 보장할 수 없다. 따라서 비공식적 경제 제재는 사드 배치의 무효화라는 직접적인 효과를 발휘하지는 못했지만, 효율성의 측면에서 최선의 선택이었다고 할 수 있다.

또한 비공식성의 구체적 방식인 보이콧이 한중의 교역 구조를 통해 효율적으로 작동했다. 보이콧을 통해 한국에 대한 비공식적 제재는 일반 소비자가 주체가 되는 상품과 서비스에 집중되었다. 사드 배치 부지를 제공할 롯데기업에 대한 세무조사와 불매 운동에서 보듯이 이들은 주로 중국에 진출한 소매업, ‘한한령’으로 대표되는 엔터테인먼트 업종과 여행업, 그리고 일상 소비재였다. 실제 한국의 중국에 대한 소비재 수출은 2016년 약 70억 달러에서 2017년 약 47억 달러로 33.2% 급감하여 심각한 타격을 입었다. 중국 소비재 시장에서 한국이 차지하던 점유율도 2016년 3.5%에서 2017년 2.6%로 줄었다(이유진 2019, 8-10). 중

국의 경제 제재로 인한 한국의 피해를 정밀한 방법론으로 측정한 최근 연구에 따르면, 2016년 7월부터 2019년 4월까지 한국 관광업의 손실은 약 192억 달러로 수익이 약 44.7%가 감소한 셈이었다(Kim and Lee 2020, 12).

이러한 상품과 서비스의 특징은 국적을 구분하기 쉽고 대체성이 매우 높다는 것이다. 따라서 일부는 다른 국가의 상품과 서비스로 대체되었지만, 중국은 상당한 수입대체 효과를 얻을 수 있었다. 그러면서도 대체가 어려운 상품이나 자국 기업이 필요로 하는 중간재의 교역은 거의 타격을 입지 않았다. 최근에 나온 중국 학계의 분석에서도 수입대체 효과가 확인되었다. 또한 전기, 전자, 원자로, 기계부품, 광학 등 일상 소비재가 아닌 상품들은 거의 영향을 받지 않았다(謝建國·徐蘋蘋, 2019).

소비재에 대한 경제 제재는 국민의 복지 수준을 감소시키고, 이로 인해 국내의 불만을 야기할 수 있다. 그러나 ‘인민이 주도하는’ 보이콧 형식의 비공식적 제재는 소비자가 상품과 서비스를 선택할 수 있다. 따라서 중국 소비자는 자신의 선호와 복지 수준, 그리고 아마도 애국심을 비교하여 적당한 수준에서 불매 행위를 실천할 수 있었다. 시장 기제가 개입함으로써 국민의 선호가 크게 훼손되지 않고 불만이 발생하지 않는 수준에서 경제 제재가 작동할 수 있는 것이다. 따라서 중국은 비공식성을 통해 경제 제재가 가져올 수 있는 정치적, 사회적 위험과 손실도 줄일 수 있었다.

경제 제재는 부과국가에게 대상국가와의 무역 감소와 국민의 복지 수준 하락과 같은 실질적 손실뿐만 아니라, 국제적 이미지에도 피해를 입힌다. 또한 대상국가가 대응하는 과정에서 부과국가에 대한 경제 의존을 축소하게 된다(Kwon 2020). 국내의 정치적, 사회적 위험과 손실도 발생할 수 있다. 그러나 앞서 봤듯이 중국은 비공식성을 통해 경제 제재로 인한 비용을 최소화하고, 손실과 위험을 효율적으로 차단할 수 있었다. 아울러 중국이 공식적인 보복 행위를 인정하지 않는 상황에서

대상국가인 한국이 WTO에 제소하여 승소할 가능성도 거의 없었다(하남현 2017). 이로 인해 한국정부는 공식적으로 중국의 보복 행위를 사드와 연결하여 공표할 수 없었다(윤다정 2017). 유일한 대응책은 중국이 인정하지도 않는 사드 보복을 중단하라는 요구를 거듭하는 것뿐이었다. 2017년 10월이 되어서야 양국 합의를 통해 한중 관계가 복구되었다. 한국은 추가적인 사드 배치를 하지 않고, 미국의 미사일 방어 체제(MD)에 참여하지 않으며, 한미일 군사동맹을 수립하지 않는다는 이른바 ‘쓰리 노(three no)’라는 중국의 요구 조건을 사실상 받아들여야만 했다.

2. 공식성과 비공식성의 선택적 활용: 미국과 호주의 사례

비공식성이 중국이 부과하는 경제 제재의 가장 큰 특징으로 알려져 있지만, 중국의 제재 방식이 항상 비공식적인 것은 아니다. 기존 논의들은 실제 실현된 제재를 주로 분석하기 때문에 이러한 점을 간과하기 쉽다. 경제 제재의 전통적인 모델은 제재의 부과로부터 출발한다. 이로 인하여 통계적으로 경제 제재의 성공률이 매우 낮게 측정되며, 성공 가능성이 낮음에도 불구하고 왜 많은 국가들이 계속 제재를 부과하는지를 밝히지 못한다. 이는 경제 제재의 위협만으로 부과국가의 목적이 어느 정도 달성되어 경제 제재가 실행되지 않는 경우가 많기 때문이다. 위협 단계에서 그친 제재까지 계산하면 경제 제재의 성공률은 크게 상승한다. 요컨대 실현된 경제 제재뿐만 아니라 실현되지 않고 위협 수준에 그친 것까지 분석할 필요성이 제기된다(Early & Cilizoglu 2020, 443-445).

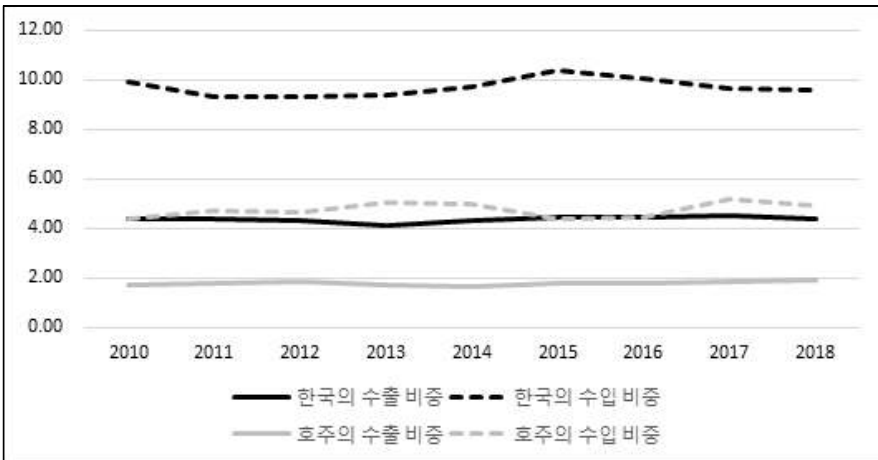
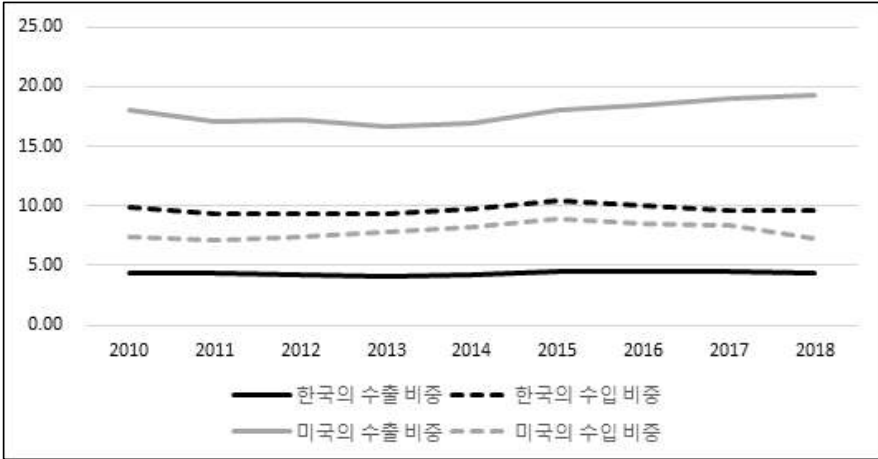
이러한 관점에서 보면, 중국이 실제로는 실행하지 않았음에도 불구하고 공식적으로 제재를 천명한 경우가 꽤 있다. 중국은 확고한 핵심이익인 대만 문제에 대해서는 명확하게 제재 의사를 표명해 왔다. 최근에는 2019년 8월 미국이 대만에 F-16 전투기를 판매하기로 결정하자, 중

국은 미국의 판매 기업에 대한 경제 제재를 천명했다. 대만에 대한 무기 판매에 대해서는 2010년과 2015년에도 유사하게 제재 의사를 명확히 밝혔었다(方炯升 2000, 70-71). 이는 미국에만 국한되지 않았다. 1992년 프랑스가 대만에 전투기를 판매했을 때에도 중국은 경제 제재라는 용어를 사용하지는 않았지만, 매우 선명하게 반대 의사를 밝히고 실제로 경제 제재를 실행했다. 1994년 중국과 프랑스는 프랑스 기업의 중국 프로젝트 참여를 허가하면서 대만에 무기를 판매하는 기업을 제재하기로 합의하였다(錢其琛 2003, 304). 경제 제재는 아니지만, 최근에는 홍콩 문제에 관련하여 미국이 캐리 램 홍콩 행정장관 등 관련 인사를 제재하자 중국도 공식적으로 반격을 예고했다. 이처럼 중국은 대만, 홍콩과 같이 명백한 핵심이익으로 간주되는 국가이익의 침해에 대해서는 실제 실행할 수 없거나 효과가 없을지라도 제재를 공식화했다.

다른 측면에서 보자면, 미중의 무역 구조로 인해 중국의 미국에 대한 경제 제재는 비용이 지나치게 크다. [그림 2]에서 간명하게 확인할 수 있듯이 잘 알려진 대로 중국과 한국의 무역 구조는 중국과 미국의 무역 구조와 완전히 상반된다. 중국에게 한국은 수입 비중이 매우 높은 국가이며, 한국에게 중국은 수출의 약 25%와 수입의 약 20%를 차지하는 국가이다.⁵⁾ 이와 반대로 중국에게 미국은 수출 비중이 매우 높은 국가이며, 수출과 수입의 격차가 매우 크다. 따라서 미국에게 거대한 구매자로서의 지위를 발휘하여 수입 제한과 보이콧을 활용하기는 불가능하다.

5) 각국의 수출입 관련 통계는 모두 한국무역협회의 무역통계정보시스템(K-stat)을 참고하였다.

그림 2. 중국의 수출입에서 한국, 미국, 호주의 비중 비교 (%)



자료: World Integrated Trade Solution.

그럼에도 불구하고 중국은 왜 미국에 대한 제재를 공표하는 것일까? 경제 제재는 경제적 손실을 가함으로써 상대국가의 행위와 입장을 변경시키려는 목적만 있는 것은 아니다. 경제 제재는 표현적(expressive) 효과와 상징과 이미지로서의 기능도 가지고 있다(Baldwin 2020, 99-103;

方炯升 2020, 67-68). 실질적으로 효과가 없더라도 경제 제재를 공언함으로써 상대국가와 다른 국가들에게 자신의 입장을 표명하여 미래의 적대적 행위를 억제하고 자신의 영향력을 확보할 수 있다. 대외적으로 뿐만 아니라, 국내적으로도 정부는 국민들에게 국가이익을 수호하기 위해 애쓰고 있다는 점을 보여줘야 한다(Kapstein 2020, 423-424). 결국 한국과 달리 실질적인 효과를 얻기 어려운 미국에 대해서 표현적 효과를 극대화하기 위해 경제 제재를 공식화하는 역설적 상황이 발생하는 것이다.

이와 관련하여 최근 호주의 사례는 흥미롭다. [그림 2]에서 보듯이 중국과 호주의 무역 구조는 수치상으로 한국의 축소판이다. 중국에게 호주는 한국처럼 수입 비중이 높다. 호주에게 중국은 수출의 약 35%, 수입의 약 20%를 차지한다. 호주도 한국처럼 중국에 대한 수출 의존도가 매우 높고 수입은 적은 편이다. 그러나 최근 진행되고 있는 중국과 호주의 갈등은 한국의 사드 배치 사례와는 다르게 전개되고 있다. 중국은 경제 제재라는 용어를 사용하지는 않았지만, 호주산 석탄 수입 금지 등을 실행하면서 공개적으로 호주를 비판하고 있다. 이에 대하여 호주도 적극적으로 대응하고 있다.

이러한 차이는 우선 무역 구조의 차이에서 찾을 수 있다. 두 나라의 무역 구조는 언뜻 한중 관계와 유사하지만, 내용적으로는 다른 면이 많다. 호주의 주요한 수출품은 소비재가 아니라, 석탄과 같은 원자재이다. 한국의 소비재는 중국이 수입대체 등을 통해 적은 비용으로 대안을 마련할 수 있었지만, 호주의 원자재는 대안을 마련하기가 쉽지 않다. 상호의존에서 취약성(vulnerability)이 큰 것이다(Keohane and Nye 2011, 231-234). 또한 보이콧과 같은 소비자 중심의 비공식적 제재 수단을 활용하기도 쉽지 않다.

또 다른 차이점은 한국의 사드 배치로 인한 중국의 일방적인 제재와 달리 양국의 분쟁이 상호적이라는 것이다. 2020년 11월 호주 주재 중

국대사관은 호주의 반중 정책을 비난하는 문서를 호주 언론에 의도적으로 흘렸다. 이 문서는 중국 기업 화웨이의 5G 사업 참여를 금지하고, 코로나19의 기원에 대한 중국의 조사를 요구하고, 지방정부의 일대일로 참여를 막는 등 14가지 호주의 반중 정책을 열거했다(Kearsley et al. 2020). 뒤이어 12월 15일의 외교부 정례 브리핑에서도 호주의 중국에 대한 부당한 조치를 비판했다. 이처럼 상호 분쟁이 전면적으로 확대되는 상황에서 중국은 비공식성을 유지할 수 없었다.

미국과 호주의 사례에서 알 수 있듯이 중국의 경제 제재가 반드시 비공식성을 전제로 하는 것은 아니다. 대만처럼 자신들이 규정한 핵심 이익과 관련된 경우와 무역구조 등으로 인하여 실질적인 제재 효과를 발휘할 수 없고 표현적인 상징 효과만을 기대할 수 있는 경우, 그리고 상호 분쟁이 격화되어 비공식성을 유지할 수 없는 경우에 중국은 더욱 공개적이고 공식적인 방식으로 대응한다.

IV. 결론

최근 중국은 경제 제재와 관련된 규정과 법률을 잇달아 내놓고 있다. 2019년 5월과 6월 연이어서 외국의 기업과 개인을 대상으로 하는 「신뢰할 수 없는 기업 명단 규정(不可靠實體清單規定)」과 「국가 기술 안전 관리 명단(國家技術安全管理清單)」 제도의 시행을 발표하였다. 이는 수출입을 제재하는 공식적인 제도의 수립을 의미한다. 10월에는 전국인대 상무위원회가 추가로 「수출통제법(出口管制法)」을 통과시키고 12월부터 시행하기로 하였다. 2021년 1월에는 상무부가 「외국 법률과 조치가 부당하게 역외 적용되는 것을 저지하는 방법(阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法)」을 공포했다. 본 방법은 외국이 자신의 국내법을 통해

중국의 국익에 피해를 입히는 경우에 보복을 할 수 있고, 중국 국민이 이러한 국익에 피해를 입히는 법률과 조치를 준수하면 처벌한다고 규정하였다. 그러나 위와 같은 법제화를 통해 중국의 경제 제재가 전반적으로 공식화, 제도화되었다고 평가하기는 어렵다. 사실상 이는 정확히 미국의 중국에 대한 제재와 확대관할법 적용을 겨냥한 것으로서 근본적인 제도 개혁이기보다는 미중 경쟁에 대한 대응이라고 할 수 있다. 한국의 사드 배치와 같은 사례가 다시 발생할 경우에 중국의 제재 방식이 공식성과 투명성을 갖게 되리라고 기대하기는 어려운 것이다.

사드 배치로 인한 보복에서 경험했듯이 중국 이외의 대안을 찾기 어려워 취약성이 높은 무역구조로는 중국의 비공식적 경제 제재에 대응하기 어렵다. 수출 다변화 등을 통해 한중 간의 무역구조를 전환해야 하지만, 단기간에 이를 실현하는 것은 쉽지 않다. 따라서 우리의 취약성을 극복하는 장기적인 노력과 함께 중국의 경제 제재가 가해질 경우, 비공식성에서 비롯되는 제재의 효율성을 저하시키는 방안을 고려해야 한다.

우선 경제 제재의 궁극적 대상국가인 미국을 당사자로 개입시키는 방법이 있다. 이를 통해 비공식성을 희석함으로써 최소한 제재의 내용, 범위, 해제 조건 등을 좀 더 명확하게 할 수 있을 것이다. 또한 비공식적 경제 제재의 주요한 방식인 보이콧에 대비하여 공공외교 등을 통해 중국 내에서 한국의 이미지를 개선할 필요가 있다. 아울러 중국의 일방적 제재를 호주의 경우처럼 상호 간의 제재로 전환하는 것도 고려해 볼 수 있다. 한중 관계를 전면적으로 악화시킬 수는 없겠지만, 사드 배치의 사례처럼 중국의 일방적 제재를 용인하는 것이 반드시 좋은 대처인지는 재고할 필요가 있다. 미중의 구조적 경쟁이 지속되는 상황에서 유사한 중국의 경제 제재가 다시 출현할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 제한적인 상호 분쟁이 중국의 일방적인 제재보다 장기적으로 유리할 수 있다. 더 많은 비용을 감내해야 할 수 있지만, 중국이 비공식적

제재의 낮은 비용을 더 이상 향유하지 못하도록 함으로써 한중 간의 제재 구조가 중국의 일방적 공세로 고착화되는 것을 막을 수 있다.

미중 간의 패권 경쟁 속에서 전지구적으로 경제 제재가 더욱 빈번하게 사용되고 있다. 미국의 동맹국이자 중국을 최대 교역국으로 삼고 있는 한국은 경제 제재에 노출될 가능성이 더욱 높다. 비공식성을 비롯한 중국의 경제 제재가 갖는 특성을 심도 있게 분석하면서 다양한 전략과 방안을 전향적으로 사고함으로써 이에 대비해야 할 것이다.

참고문헌

- 무역통계정보시스템 K-stat. <http://stat.kita.net>.
- 양평섭. (2018). 2017년 한·중 경제협력: 평가와 전망. 2017 중국정세보고, 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 265-314.
- 윤다정. (2017). 유일호 “中 통상마찰 사드 연결고리, 현재로선 없다”. 뉴스1, 1월 19일, <http://news1.kr/articles/?2889647>.
- 윤대엽. (2017). 중국 특색의 경제제재 전략: 의도, 정책수단과 의도하지 않은 결과. 통일연구, 21(2): 95-127.
- 이길성. (2016). 중국軍 “한국의 사드 기지 1시간이면 파괴 가능”. 조선일보, 2월 24일, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2016/02/24/2016022400333.html.
- 이동률. (2017). 2016년 한·중 관계의 현황, 평가, 전망. 2016 중국정세보고, 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 219-259.
- 이민규. (2017). 중국의 국가핵심이익 시기별 외연 확대 특징과 구체적인 이슈. 중소연구, 41(1): 41-75.
- 이유진. (2019). 세계 소비재시장 잠재력 분석 및 우리나라 수출 경쟁력 현황. Trade Focus, 36. 한국무역협회 국제무역원.
- 이창구. (2016). 中 “사드 1시간 내 초토화 가능”. 서울신문, 2월 23일 4면.
- 주장환·유은하·김수한·조형진. (2018). 동북아 안보구조의 변화와 중국 한반도 관계. 대외경제정책연구원.
- 하남현. (2017). 사드 보복 WTO 제소 승소 힘들지만 중국엔 부담. 중앙일보, 3월 22일, 17면.
- 한재진·천용찬. (2017). 현안과 과제 17-10호: 최근 한중 상호간 경제손실 점검과 대응방안. 현대경제연구원.

- Baldwin, David. (2020). *Economic Statecraft(New Edition)*. Princeton University Press.
- Blackwill, Robert and Jennifer Harris. (2016). *War by other means*. Harvard University Press.
- Brooks, Stephen and William Wohlforth. (2016). The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position. *International Security*, 40(3).
- Bulmer-Thomas, Victor. (2018). *Empire in Retreat: The Past, Present, and Future of the United States*. Yale University Press.
- Campbell, Kurt and Rush Doshi. (2021). How America Can Shore Up Asian Order. *Foreign Affairs*, January 12.
- Cha, Victor. (2010). Powerplay: Origins of the US alliance system in Asia. *International Security*, 34(3): 158-196.
- Cortright, David., George Lopez(eds). (2002). *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Rowman & Littlefield.
- Dashti-Gibson, Jaleh., Patricia Davis, and Benjamin Radcliff. (1997). On the determinants of the success of economic sanctions: An empirical analysis. *American Journal of Political Science*, 41(2): 608-618.
- de Ste. Croix, G. E. M. (1972). *The Origins of the Peloponnesian War*. London: Duckworth.
- Doxey, Margaret. (1972). International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa. *International Organization*, 26(3): 527-550.
- Drezner, Daniel. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press.
- Early, Bryan. and Menevis Cilizoglu. (2020). Economic Sanctions in Flux: Enduring Challenges, New Policies, and Defining the Future

- Research Agenda. *International Studies Perspectives*, 21(4): 438-477.
- Farrall, Matam. (2007). *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Felbermayr, Gabriel, et al. (2020). The global sanctions data base. *European Economic Review* 129, Article 103561.
- Galtung, Johan. (1967). On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World Politics*, 19(3): 378-416.
- Global Sanctions Database. <https://www.globalsanctionsdatabase.com/>.
- Hufbauer, Clyde., Jeffrey, Schott., Kimberly, Elliott., Barbara Oegg. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered(3rd Edition)*. Peterson Institute.
- Hufbauer, Clyde and Euijin Jung. (2020). China plays the sanctions game, anticipating a bad US habit. *PIIE China Economic Watch*. <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/china-plays-sanction-s-game-anticipating-bad-us-habit>
- ICLG. (2020). *International Comparative Legal Guides: Sanctions 2021*. ICLG.
- Johnston, Iain. (2013). How New and Assertive Is China's New Assertiveness?. *International Security*, 37(4): 7-48.
- Kaplan, Robert. (2010). Geography of Chinese Power. *Foreign Affairs*, 89(3).
- Kapstein, Ethan B. (2020). Economic Statecraft: Continuity and Change. David A. Baldwin. *Economic Statecraft(New Edition)*. Princeton University Press, 391-433.
- Kearsley, Jonathan., Eryk Bagshaw and Anthony Galloway. (2020). 'If you make China the enemy, China will be the enemy': Beijing's fresh threat to Australia. *The Sydney Morning Herald*, November 18.

- Keohane, Robert and Joseph Nye. (2011). *Power and Interdependence (4th edition)*. Pearson.
- Kim, Hyejin, and Jungmin Lee. (2020). The Economic Costs of Diplomatic Conflict. *Bank of Korea Working Paper*, 25.
- Kwon, Jaebeom. (2020). Taming Neighbors: Exploring China's Economic Statecraft to Change Neighboring Countries' Policies and Their Effects. *Asian Perspective*, 44(1): 103-138.
- Lacy, Dean, and Emerson MS Niou. (2004). A theory of economic sanctions and issue linkage: The roles of preferences, information, and threats. *The Journal of Politics*, 66(1): 25-42.
- Lampton, David. (2008). *The three faces of Chinese power: Might, money, and minds*. University of California Press.
- Mearsheimer, John. (2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *Chinese Journal of International Politics*, 3(4): 381-396.
- Pape, Robert. (1997). Why economic sanctions do not work. *International security*, 22(2): 90-136.
- Ravindran, Sudan. (2012). China's potential for economic coercion in the South China Sea disputes: a comparative study of the Philippines and Vietnam. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31(3): 105-132.
- Reilly, James. (2012). China's Unilateral Sanctions. *The Washington Quarterly*, 35(4): 121-133.
- Schlesinger, James. (1997). Fragmentation and Hubris: A Shaky Basis for American Leadership. *The National Interest* 49(Fall): 3-9.
- Schweller, Randall. and Xiaoyu Pu. (2011). "After unipolarity: China's visions of international order in an era of US decline." *International*

- Security*, 36(1): 41-72.
- Silove, Nina. (2016). The pivot before the pivot: US strategy to preserve the power balance in Asia. *International Security*, 40(4): 45-88.
- Tanner, Murray. (2007). *Chinese economic coercion against Taiwan: A tricky weapon to use*. Rand Corporation.
- Wohlforth, William. (2018). Not Quite the Same as It Ever Was: Power Shifts and Contestation over the American-Led World Order, Asle Toje (ed.), *Will China's Rise Be Peaceful?: Security, Stability, and Legitimacy*, Oxford University Press.
- Zeng, Jinghan., Yuefan Xiao, and Shaun, Breslin. (2015). Securing China's core interests: the state of the debate in China. *International Affairs*, 91(2): 245-266.
- 方炯升. (2020). 有限的回擊: 2010年以來中國的經濟制裁行爲. *外交評論* 1: 65-87.
- 鳳凰衛視. (2016). 中國20架轟6K跨戰區萬裏奔襲 開戰1小時可摧毀薩德.
http://phtv.ifeng.com/a/20160225/41555272_0.shtml
- 阮建平. (2009). *戰後美國對外經濟制裁研究*. 武漢大學出版社.
- 錢其琛. (2003). *外交十記*. 世界知識出版社.
- 謝建國, 徐蘋蘋. (2019). 政治沖突與國際貿易: 韓國薩德事件對中韓貿易的影響分析. *財經理論與實踐* 40(6): 106-113.
- 閻梁. (2012). 中國對外經濟制裁目標與政策議題. *外交評論*, 6: 16-29.
- 魏兵. (2016). *空戰訓練精準對接戰場*. 解放軍報, 2월 18일자 1면,
http://www.81.cn/jfjbmap/content/1/2016-02/18/01/2016021801_pdf.pdf

