

# ‘국내청중’ 대(對) ‘국외청중’: 중국 인권문제에 대한 미중 외교 갈등과 전략\*

장기영 서울대학교 국제문제연구소

본 연구는 미중 인권분쟁의 전략적 측면을 조명하기 위하여 중국 내의 청중(domestic audience)과 국제사회의 청중(international audience) 모두가 인권분쟁의 주요한 관찰자라는 점에 주목한다. 구체적으로 미중 인권분쟁을 관찰하는 국내청중과 국외청중이 형성하는 중국정부의 서로 다른 두 가지 평판—분리독립운동 및 민주화 운동을 ‘단호하게 응징하는 평판(reputation for toughness)’과 ‘국제법 및 인권을 수호하려는 평판(reputation for human rights protection)’—이 갖는 상충관계(trade-off)하에서 미국과 중국은 각각 어떠한 전략을 취하는지 고찰해 본다. 서로 다른 두 평판 사이의 상충관계를 고려할 때 미국은 중국이 ‘인권 수호에 대한 평판’ 구축에 더욱 전념하는 대신 ‘단호함에 대한 평판’은 양보하기를 원한다. 반면에 중국은 ‘단호함에 대한 평판’과 ‘인권 수호에 대한 평판’이 갖는 상충관계에서 벗어나기 위하여 인권문제에 대하여 ‘탓하기 게임(blaming game)’ 전략을 추구한다.

주제어 국내청중, 국외청중, 단호함에 대한 평판, 국제규범 수호에 대한 평판, 인권남용

## I. 서론

2014년 12월 중국 관료들이 당시 국제적 비난을 받고 있었던 사형수들에 대한 비윤리적인 장기적출을 2015년 1월까지 중단하겠다고 발표했을 때 많은 서구의 단체들은 지지와 박수를 보냈다. 하지만 양심수들은 중국의 발표에서 제외되었고 투명성을 요구하는 국제사회의 압력에도 불구하고 중국정부는 현재까지 이에 대하여 별다른 반응을 보이지 않고 있다. 이처럼 중국은 인권에 관한 국제사회의 요구를 일부 수용하면서도 국내정치적으로 민감한 사안에 대해서는 국제사회와 정치적 갈등을 겪고 있다. 특히 미국은 중국 내의 인권문제를 지속

\* 이 연구는 2015년도 대한민국 교육부와 한국연구재단(NRF-2015S1A3A2046903)의 지원을 받아 수행된 연구임.

적으로 언급해 왔으며 이는 종종 미중 양국 간의 중요한 외교문제로 여겨져 왔다.

현재 중국은 주요한 국제 인권조약들에 가입되어 있지만 중국의 인권담론과 인권현실 사이에는 여전히 많은 간극이 있는 것이 현실이다. 미국을 포함한 국제사회의 ‘공개적 비난(name and shame)’에도 불구하고 중국이 인권 개선을 위해 적극적으로 노력을 기울이지 않는 이유는 무엇일까? 또한 인권에 관한 갈등은 중국정부의 평판(reputation)에 어떠한 영향을 미치며 미중 간의 인권외교 분쟁에서 양국은 어떠한 전략을 추구하는가? 중국의 인권 및 민주주의에 관한 연구는 미중 간의 세력전이 가능성과 관련하여 향후 동북아의 정치적 질서뿐만 아니라 규범적 질서와 밀접하게 관련되는 중요한 주제라고 할 수 있다.

미중 간의 인권 갈등을 다루는 기존의 많은 연구들은 문화 및 역사적 요인에 중점을 두고 미중 간의 상이한 인권 해석에만 국한된 측면이 있기에(김영진, 2012: 3-4) 인권에 대한 외교적 갈등 이면에 있는 양국의 전략적인 측면을 좀 더 체계적으로 분석할 필요가 있다. 서구의 가치와는 다른 아시아적 가치(Asian value)를 미중 간의 인권 갈등의 근본적인 요인으로 주장하는 기존의 여러 연구들과는 달리 최근 중국은 보편적인 인권원칙에 대하여 적극적으로 동의를 표명해 왔다. 따라서 본 연구에서 저자는 미중 간의 규범 및 가치관의 충돌이라는 다소 추상적인 관점이 아닌, 미중 양국이 중국 내 인권문제를 어떤 방식으로 이해하고 전략적으로 활용하는지 분석하고자 한다.

본 연구에서 저자는 인권분쟁의 전략적 측면을 조명하기 위하여 중국 내의 청중(domestic audience)과 국제사회의 청중(international audience) 모두가 인권분쟁의 주요한 관찰자라는 점을 고려해야 한다고 주장한다. 또한 본 연구는 인권분쟁에서 국내청중과 해외청중이 형성하는 중국정부의 서로 다른 두 평판—분리 독립 운동이나 민주화 운동을 ‘단호하게 응징하는 평판’과 ‘국제법 및 인권을 수호하려는 평판’—에 주목하고, 서로 다른 두 평판에 내재된 상충관계(trade-off) 속에서 미국과 중국은 각각 어떠한 전략을 취하는지 고찰해 본다. 본 논문에서 국가의 ‘평판(reputation)’이란 특정 국가의 과거 행위에 근거하여 다른 국제관계 행위자들이 해당 국가의 기질이나 경향에 관하여 갖게 되는 믿음이라고 정의한다(Dafoe, Renshon, and Huth, 2014).

본 논문은 다음과 같이 구성되었다. 제II절에서는 미중 간의 인권 갈등을 연구하는 기존의 연구성과를 소개하였다. 제III절에서는 미중 인권분쟁을 관찰하는 중국 내 청중(domestic audience)과 중국 밖 청중(international audience)을 구분한 후, 이 두 집단이 중국정부의 인권침해행위나 인권개선정책을 기반으로 중국정부의 성향 및 기질을 유추한다고 가정한다. 제IV절에서는 중국정부가 서로 다른 두 청중에게 각각 구축하려는 두 평판에 주목하고 이를 바탕으로 인권문제에 대하여 미국과 중국이 취하는 전략에 대하여 분석한다. 마지막으로 제V절인 결론에서는 본 연구를 요약하고 연구결과의 정치적 함의에 대하여 논의한다.

## II. 미중 인권 갈등에 대한 다양한 시각

전통적으로 인권분야는 동아시아 국제정치에서 안보나 경제분야보다 조명을 받지 못하였다. 하지만 1989년의 천안문 사건을 계기로 중국의 인권문제는 미중 간의 중요한 정치적·외교적 문제로 대두되기 시작하였다. 첫째, 기존의 많은 연구들에 따르면 동아시아에서는 인권에 관한 보편주의와 상대주의가 대립하는 양상을 띠어 왔기 때문에 미국과 중국 사이의 인권분쟁은 불가피하다고 주장한다. ‘보편성과 아시아적 가치’(도널리, 1996) 또는 ‘보편성과 내정불간섭’(변창구, 2011)과 같은 대조적인 개념에서 보이는 것처럼 이러한 시각에서는 미중 간 인권 갈등의 원인을 양국 사이의 인권개념이 상이하다는 점에서 일차적 원인을 찾고 있다. 많은 학자들에 의하면 미국을 비롯한 서구에서는 국가와의 관계에서 개인의 역할을 상대적으로 중시하는 인간중심적(anthropocentric)인 접근법을 취하는 반면에(Beitz, 1979, 1983; Donnelly, 2003; O’Neill, 2008), 중국은 인권보호의 차원을 사회중심적(sociocentric) 방법으로 접근하여 사회·문화적 권리에 중점을 두어 왔다고 할 수 있다(Frost, 1996; Walzer, 1983).

이처럼 많은 학자들은 동아시아에서는 국내적 관행, 문화, 국내정치적 이유로 인하여 서구와는 상이한 인권개념이 발달되어 왔다고 주장한다. 하지만 이러한 시각은 최근 중국을 비롯한 많은 동아시아 국가들 역시 보편적인 인권원칙에 적극적으로 동의해 왔다는 사실을 설명하기에는 한계가 있을 수밖에 없다.

현재 많은 동아시아 국가들은 다수의 국제인권조약에 가입하고 있으며, 특히 동북아시아에서는 북한을 제외한 모든 국가가 인종차별철폐협약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 협약, 시민적·정치적 권리에 관한 협약, 여성에 대한 차별철폐 협약, 고문방지협약, 어린이·청소년 권리협약, 장애인 권리협약 등에 가입하고 있다(송영훈, 2014).

반면에 두 번째 관점에서는 중국의 인권정책이 서구와 상이한 이유를 과거 중국이 겪었던 부정적인 역사적 경험에서 찾고 있다. 이러한 연구들에 따르면 중국의 많은 정책이나 관행들은 1800년대 중반부터 1900년대 중반까지의 이른바 ‘수치의 세기(century of humiliation)’에 의하여 강하게 영향을 받았다고 한다(Wang, 2014). 특히 국제적 질서와 정의에 대한 중국의 인식은 19세기 이래로 서구열강의 개입으로 인해 중국이 겪었던 부정적인 역사적 경험에 의해 형성되어 왔다고 할 수 있다.

이러한 시각에 따르면 현재 인권분쟁에서 미중 양국 간에 빈번하게 충돌되는 인권문제는 중국의 입장에서 보면 자국의 주권원칙(sovcreignty principle)에 해당되는 것이며 중국은 과거의 부정적인 경험으로 인하여 인권보편주의를 서구의 간섭 및 개입의 일환으로 끊임없이 의심해 왔다고 한다(Mitter, 2003). 즉 중국이 겪었던 특정한 과거의 경험들이 이른바 ‘형성사건(formative event)’으로 작용하여(Reiter, 1996), 현재 중국의 인권정책에 상당한 영향을 미치고 있다고 주장한다. 하지만 이러한 ‘형성사건’이 구체적으로 어떻게 인권에 대한 정책결정과정에서 영향을 미치고 있는지에 대한 인과적 기제(causal mechanism)를 제시하기에는 아직 한계가 있다고 할 수 있다.

세 번째 관점은 중국이 보편적 인권질서체제에 편입해 가는 사회화(socialization) 과정에 중점을 둔다. 이러한 시각에서 보면 미중 간의 인권에 대한 외교적 갈등은 본질적으로 양국의 사회화 과정의 차이에서 기인한다고 할 수 있다. 몇몇 학자들은 국제규범에 대한 사회화 과정에서 중국이 미국과는 다르게 아직 ‘초심자(novice)’라는 사실에 주목할 필요가 있다고 주장한다(Johnston, 2008). 중국은 국제적 인권레짐(international human rights regime)에 가입한 지 오래되지 않았기에 궁극적으로 국제적 기준에 부합하기에는 점진적(gradually)인 사회화 과정에 의존할 수밖에 없다. 하지만 결국 중국도 인권에 관한 가치와 규범을 내재화

할 수 있을 것이라고 한다(Zhu, 2011). 존스틴(Johnston, 2008)과 켄트(Kent, 2007)도 1980년대 이후 중국이 다양한 국제적 안보레짐(international security regime)에 가입한 후 중국의 안보환경이 많이 향상되었다고 주장하였다. 이와 비슷한 논리로 중국은 규범의 형성자가 아닌 규범의 수용자이기 때문에 초기에는 규범을 실천함에서 적극적인 행위자가 되기는 어렵지만, 향후 국제사회와 밀접한 상호작용을 통하여 국제규범에 대하여 더 많은 국가적 헌신을 할 수 있으리라고 본다(Loke, 2009; Zhu, 2011).

사회화 과정을 강조하는 이러한 시각은 일정부분 구성주의(constructivism)적 관점과 연관되어 있다고 할 수 있다. 많은 구성주의 학자들에 따르면 규범이란 행위자의 적합한 행동에 대한 집합적 기준을 의미하며(Katzenstein, 1996; Legro, 1997; Thomas, 2001), 이들은 국제적인 규범이 담론, 집단적 혹은 개인적 믿음, 관료주의적 절차 등에 내재되어 왔음에 주목한다(Johnston, 2008). 하지만 이와 같은 관점은 국가의 정책이 규범의 채택이나 변환뿐만 아니라 국가의 전략적 고려에 의해서 변할 수 있다는 사실을 간과하고 있다. 한편 체켈(Checkel, 2005)은 사회화를 두 가지 형태로 구분하였는데, 하나는 국가의 이익, 선호, 정체성 등의 변화가 국가의 행위 변화의 주요한 원인이 되는 사회화(Type II socialization)이고 다른 하나는 국제규범과 관련된 사회적 제약과 기대 속에서 ‘역할 해내기(role playing)’ 행위의 일환으로 국가가 자신의 행동을 바꾸지만 관련 국가의 근원적인 이익과 선호는 바뀌지 않는 사회화(Type I socialization)이다. 이러한 관점에서 볼 때 중국의 인권정책이 국제사회와 향후 밀접한 상호작용 및 사회화를 통하여 근본적으로 변화하기 위해서는 중국의 핵심적인 이익이나 선호가 변화할 수 있는지를 동시에 살펴보아야 한다. 세 번째 시각은 인권문제에서 중국정부의 정치적 이익이나 전략적 행위가 인권에 대한 중국정부의 정책 및 미중 간의 인권외교 갈등에 영향을 미칠 수 있다는 사실을 간과한 측면이 있다.

마지막으로 미중 간의 인권충돌을 양국의 이익추구 또는 전략적인 관점에서 설명할 수 있다. 이를테면 중국의 인권개선에 대한 이익 및 비용에 대한 고려가 인권정책에 영향을 미친다고 생각할 수 있으며 이는 전형적인 현실주의(realism)나 합리적 접근법(rationalist approach)에 근거한다. 흔히 국제정치학에서 현실주의자들(realists)은 미국이나 중국과 같은 강대국은 국제규범이나 국제기구의 결

정이 강대국의 선호에 부합될 때에만 이를 따른다고 주장한다(Downs, Rocke, and Barsoom, 1996). 예를 들어 1980년대 중국에 대한 미국의 인권정책 변화는 미소 양국이 1985년 연례정상회담을 가진 이후 미국 입장에서 소련에 대한 전략적 균형자로서 중국을 이전만큼 필요로 하지 않았기 때문에 발생하였고 이러한 이유로 미국은 중국의 인권침해에 대하여 더 적극적으로 비판하게 되었다(서재진, 2004: 55). 중국 역시 도덕적 정당성이나 윤리적 고려가 아닌 국제 인권규범에 순응하는 것이 전략적으로 유리할 때 국제 인권규범을 더욱 준수한다고 할 수 있다. 예를 들어 중국이 1982년 난민지위협약과 난민의정서에 가입한 배경에는 1975년 베트남 통일 이후 발생한 중국계 베트남 난민을 보호하기 위한 중국의 정치적 계산이 작동하였다고 볼 수 있다(조선일보, 2012.2.23).<sup>1</sup>

본 연구는 합리적 접근법에 근거하여 미중 양국의 외교갈등의 원인이 무엇이며 인권분쟁에서 양국의 외교적 전략이 무엇인지 살펴본다. 특히 중국 내 소수 민족 저항운동과 잠재적인 민주화 세력의 정치적 저항이 중국정부의 입장에서 가장 시급한 문제임을 전제할 때, 인권분쟁에서 중국의 이익을 극대화하는 전략은 무엇인지 살펴본다. 한족에 거의 동화된 여러 소수민족과 달리 현재 중국에서 정치사회적으로 문제가 되는 소수민족은 티베트의 장족(藏族)과 신장(新疆)의 위구르족으로 이들은 가장 독립적인 성향을 띠고 있다. 티베트는 중국에서 경제발전이 낙후된 지역 중의 하나이며 달라이 라마의 망명정부 활동으로 국제적으로 주목되고 있는 지역이다. 반면에 위구르족은 신장의 서남부 지역에 주로 분포하며 과격한 분리주의 운동으로 유명하다. 전성홍(2010)에 따르면 티베트 망명정부는 ‘고도의 자치’를 요구하고 있는 반면에 신장 위구르족은 분리독립을 요구하고 있다. 게다가 중국 내의 민주화 세력은 1989년 천안문 사건을 거치면서 이전보다 더욱 조직적으로 전개되어 왔으며 중국정부의 철저한 통제에도 불구하고 일부 단체나 활동가들은 민주화 시위를 계속 시도해 왔다(김영진, 2011).

이처럼 중국 내의 잠재적 또는 현존하는 분리독립 세력과 민주화 세력은 미중 간의 인권분쟁에서 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 따라서 미중 간의 인

<sup>1</sup> “[시론] 중국은 가입한 국제 인권협약들 지켜야”. [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/02/23/2012022301801.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/02/23/2012022301801.html)(검색일: 2017.6.9)

권분쟁을 단순히 문화나 인권개념의 차이로 인하여 필연적으로 발생하는 현상이라고 간주하는 것은 인권분쟁 이면에 존재하는 양국의 치열한 국가이익 및 다양한 국내적 상황이나 그에 따른 외교전략을 고려하지 못하는 것이다.

### III. ‘국내청중’ 대(對) ‘국외청중’: 서로 다른 청중과 인권 분쟁

역사적으로 볼 때 미국이 중국의 인권문제에 개입하게 된 계기는 1972년 닉슨의 중국방문 이후부터이며 특히 1989년의 천안문 사건을 계기로 중국의 인권문제는 양국 간의 첨예한 외교문제로 대두되기 시작하였다(서재진, 2004). 현재 미국과 중국 모두 많은 국제인권조약에 가입하였고 명시적으로는 인권수호의 의지를 표명하고 있지만 실제로 중국 내 인권문제에 대하여 양국은 상이한 인식차를 보여주고 있다. 역사적으로 미중 인권분쟁은 주로 중국 내 인권침해에 대한 미국의 비판과 그러한 비판에 대하여 중국이 방어하는 양상으로 진행되어 왔다.

미국 국무부는 세계 인권에 관한 연례보고서를 매년 발표하고 있으며 중국의 인권 상황도 함께 보고되고 있다. 중국은 자국의 인권문제에 대하여 비판하는 미국이 인권문제에 대하여 세 가지 상이한 기준을 가지고 있다고 불평한다. 램턴(Lampton, 1994: 597)에 의하면 중국은 “미국이 자국의 인권문제에 대해서는 눈을 감고, 다른 국가의 인권문제에 대해서는 하나의 눈을 뜨며, 중국의 인권문제에 대해서는 양 눈을 부릅뜬다.”라고 불평한다. 많은 중국인들 역시 미국이 경제적으로 급성장한 중국을 견제하기 위하여 인권을 중국의 내정간섭을 위한 구실로 삼는다고 비난하고 있다. 인권침해에 관한 미국의 비판에 대응하기 위해 중국정부 역시 1998년 이후부터 중국 인권 백서를 매년 발간하고 있으며 이 보고서는 미국 내 인권 침해 사항을 구체적으로 다루고 있다.

이와 같은 미중 간의 인권분쟁은 단지 양국 정부에만 국한되는 것이 아니다. 인권분쟁의 이면에는 이를 관찰하는 중국 내의 청중과 중국 밖의 청중이 있음에 주목해야 한다. 따라서 본 논문에서는 서로 다른 두 청중이 중국정부의 인권침해나 인권개선정책을 통하여 중국정부의 경향 및 기질을 유추한다고 가정한다

다. 바꾸어 말하면 서로 다른 두 청중이 미중 간의 인권분쟁을 관찰하고 있음을 알고 있는 중국정부로서는 인권분쟁이 발생하였을 때 ‘신호보내기(signaling)’를 통하여 자신이 중요하다고 생각되는 정보를 서로 다른 두 청중에게 각각 보내려 한다고 가정할 수 있다.

우선 미중 인권분쟁을 관찰하는 중국 내의 청중은 다음과 같다. 첫째, 미국과의 인권갈등을 지켜보는 국내청중으로 중국 내의 분리주의세력을 생각해 볼 수 있다. 중국에서 행해진 2010년 인구조사에 의하면 한족이 중국 총인구의 91.51%를 차지하고 있으며 한족이 아닌 소수민족은 8.49%에 해당한다고 한다(National Bureau of Statistics of China, 2011). 하지만 중국의 소수민족은 전 국토의 64.3%와 중국 국경지역의 90%에 해당되는 영역에 거주하고 있다(Zhu and Blanchford, 2006: 330; Clarke, 2017: 2). 이처럼 다양한 소수민족의 정치화는 중국 내 정치적 불안정의 주요 요인으로 여겨져 왔으며, 특히 중국정부는 신장 웨이우얼 자치구나 티베트 등에서의 분리독립 운동이 중국의 안정화에 저해가 되며 미국·유럽국가 및 중앙아시아 국가들과의 국제관계에도 영향을 미친다고 판단하고 있다.<sup>2</sup>

네이션과 스코벨(Nathan and Scobell, 2012) 역시 중국이 직면한 안보의 네 가지 고리(four rings of security)를 언급하였는데 그중 첫 번째 고리로 중국 내의 안보위협을 지적하였다. 저자들은 중국정부에게 티베트, 신장, 홍콩, 대만, 북한과 접경지역의 조선인 등이 잠재적인 국내 안보위협의 요인이라 지적하고 있다. 또한 프라벨(Fravel, 2008)에 의하면 정권의 안정에 위협이 되는 소수민족 반란이 일어났을 때 중국정부는 영토 안의 통제를 강화하기 위하여 인접국가와의 영토분쟁

<sup>2</sup> 특히 달라이 라마를 구심점으로 하는 티베트 망명정부는 고도의 자치를 요구하고 있는데, 이는 중국정부가 홍콩 및 마카오 양 특별행정구에 허용하는 자본주의 경제체제와 민주주의 정치체제를 인정하는 수준과 같은 정도의 자치를 의미하는 것이다(이동률, 2004; 전성홍, 2010). 티베트 독립운동 49년이 되는 2008년 3월 10일 티베트 수도승을 포함한 600여 명이 중국정부에 대한 항의 시위를 시작으로 반정부 시위대가 공안과 충돌하면서 대규모 유혈사태로 확산되었다. 베이징 올림픽이 열리기 직전이었기 때문에 상대적으로 국제사회가 더욱 주목했던 사건이라고 할 수 있다. 2009년 7월 중국 서북부 신장(新疆) 웨이우얼 자치구의 수도 우루무치에서도 대규모의 유혈 시위가 발생하였으며, 신장의 경우에는 1991년 구소련이 해체된 이후 동투르크스탄 분리주의 세력들의 독립운동이 과격하게 전개되고 있다.

에서 양보하는 경향이 있다고 주장한다. 이와 같은 주장들은 소수민족의 독립 운동이 중국 정권차원에서 가장 심각한 문제임을 보여준다고 할 수 있다.

둘째, 미중 간의 인권갈등과 중국의 대응을 주시하는 또 다른 국내청중으로 중국 내에 현존하거나 잠재적인 민주화 세력을 생각해 볼 수 있다(김영진, 2011). 중국 내의 민주화 운동은 1989년 천안문 사건을 거치면서 더욱 조직적으로 전개되어 왔다. 예를 들어 천안문 사건 이후 왕단(王丹)과 한동팡(韓東方) 등의 활동가들은 해외 인권단체와의 연대를 통해 중국의 인권문제를 제기해 왔으며, 천안문 사건 당시에 참여한 민주화 운동가나 학생 운동 지도자들에 의해 1998년에 결성된 것으로 알려진 ‘중국민주당’은 직접적이고 민주적인 선거에 의한 입헌 민주주의 건설을 주장하였고 공산당에 의한 권력의 독점 및 프롤레타리아 독재를 반대하였다. 2010년 중국 내의 민주화 운동을 전개한 공로로 노벨평화상을 받은 류사오보(劉曉波)는 2008년 해외에서 받은 자금을 바탕으로 반체제 학자, 기자, 학계 인사 등 303명과 중국 내 새 정당을 창당해 민주를 실현하자는 ‘영팔헌장(零八憲章, Charter 08)’을 주도하였다(김영진, 2011).

이처럼 중국 내의 민주화 세력 역시 중국정부의 인권침해 행위나 인권개선정책에 관심이 많은 행위자로 상정할 수 있다. 현재 중국정부는 중국 국민들을 정치적으로 조직하려는 모든 시도를 철저히 탄압하고 있는데, 이는 1989년 천안문 사건과 구소련 및 동유럽 국가들의 붕괴 이후 민주화 세력에 대한 중국정부의 위기의식이 더욱 고조되었기 때문이다. 특히 중국정부는 노조, 독립적 교회 및 시민사회단체의 독립성을 허용하는 것은 정치적 반대세력에게 힘을 주는 결과를 낳을 뿐이라고 판단하여(Shambaugh, 2008: 168), 잠재적 저항세력들에게 정부에 대한 어떠한 도전도 허용하지 않겠다는 단호한 메시지를 보내는 것이다.

반면에 미중 간의 인권분쟁을 지켜보는 중국 밖의 관찰자(또는 국외청중)로는 켈과 시킹크(Keck and Sikkink, 1998)가 언급한 ‘초국가적 가치옹호 네트워크(transnational advocacy network)’를 생각해 볼 수 있다. 초국가적 가치옹호 네트워크는 각국의 인권현황에 대한 정보 교환을 통하여 공유된 가치나 신념, 담론을 매개로 하여 결속되는 집단이나 국가로 정의될 수 있다(김상배, 2008). 따라서 인권에 관한 초국가적 가치옹호 네트워크는 인권침해를 경험한 국가의 인권운동가들이 정부의 행위를 개선시키는 절차를 추진하도록 돕는다. 즉 인권기구, 미디어,

정부간 국제기구, 비정부간 국제기구 등이 초국가적 가치옹호 네트워크이며 이는 미중 인권분쟁의 국외청중으로 간주될 수 있다.

우선 인권기구(Human Rights Organizations)는 중국정부가 숨기고자 하는 인권침해 정보를 국내 및 국외 인권운동가들로부터 취합하여 국제사회에 알리는 역할을 할 수 있다. 따라서 인권기구는 인권수호에 대한 중국의 평판에 좋지 않은 영향을 줄 수 있다(Schneider, 2000; Bob, 2005; Krain, 2012). 다음으로 미디어 역시 중국의 인권침해를 주시하는 초국가적 가치옹호 네트워크로서 국외청중의 주요 행위자라고 할 수 있다. “더 많은 사람들에게 알리기 위하여 가치옹호 네트워크는 언론의 관심을 얻기 위하여 노력한다. ... 네트워크 활동가들은 언론에 신뢰의 평판을 구축하고 미디어의 관심을 얻기 위하여 자신의 정보를 시의적절하고 극화된 형태로 포장한다.”(Keck and Sikkink, 1998: 22) 마지막으로 다른 국가들이나 정부간 국제기구 역시 국외청중이라고 할 수 있다. 대표적으로 유엔 인권위원회는 개별국가의 인권문제 개선을 위하여 이른바 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review; UPR)를 통하여 모든 유엔 가입국가의 인권상황을 4년마다 관찰하고 있다.<sup>3</sup>

이렇듯 미중 간의 인권갈등을 지켜보는 서로 다른 두 청중을 고려할 때 미중 간의 인권분쟁은 더는 미국정부와 중국정부라는 두 행위자 간의 문제만은 아니라는 사실을 알 수 있다. 앞에서 언급하였듯이 인권분쟁의 국내청중으로 중국 내의 분리주의 및 민주화 세력을, 국외청중으로 중국의 악화된 인권을 우려하는 비정부간 인권단체, 국제기구, 유럽과 같은 행위자를 생각해 볼 수 있다. 서로 다른 두 청중이 중국정부의 인권정책에 대하여 주시하고 있는 것을 알고 있는 중국정부로서는 국제인권규범이 중국 내의 소수민족 정책 및 반체제 인사처우 등과 같은 문제와 직접적으로 연계되지 않기를 바란다. 또한 국제사회에 중국정부의 인권수호에 대한 의지를 강하게 표명할 경우에 역설적으로 잠재적 국내 저항세력들에게 중국정부의 관대한 처벌을 의미하는 잘못된 신호를 보낼 수도 있다는 가능성에 대해서도 고려하지 않을 수 없다.

<sup>3</sup> 중국의 인권상황은 2009년과 2013년 유엔 인권위원회 정기심의회에서 다루어졌다(김영진, 2012: 5).

#### IV. 서로 다른 평판과 인권문제에 대한 미중 양국의 전략

미중 간의 인권분쟁에서 양국의 전략을 이해하기 위해서 서로 다른 두 청중들을 대상으로 중국정부가 구축하려고 하는 평판에 주목할 필요가 있다. 일찍이 셸링(Thomas Schelling)은 미국이 3만 명의 병력을 잃으면서까지 6·25 전쟁에 참여한 이유는 진정으로 한국을 구하기 위해서가 아니라 미국과 국제연합의 체면을 살리기 위해서였다고 주장한 바 있다(Schelling, 1966). 이처럼 국가의 평판(reputation)을 강조한 셸링의 선구적인 연구 이후 최근까지 많은 국제정치 학자들은 국가의 평판이 다른 행위자의 행동에 어떠한 영향을 미치는지에 관하여 연구하여 왔다. 많은 국제정치학자들은 연구주제 및 관심에 따라 국가가 갖는 특정영역에서의 평판에 주목해 왔다.

예를 들어 국제정치학자들은 위기 상황에서 위협 엄포(bluffing)가 미래의 협상에 어떻게 불리한 영향을 미치는지를 주장하기 위하여 국가의 ‘정직함에 대한 평판(reputation for honesty)’을 강조하였다(Guisinger and Smith, 2002; Sartori, 2002). 반면에 다른 학자들은 이전의 분쟁에서 국가가 단호하게 맞서지 못하면 국가는 더 많은 도전에 직면한다고 주장하면서 국가의 ‘단호함에 대한 평판(reputation for toughness)’에 주목하였다(Huth, 1988; Huth and Russet, 1984; Mercer, 1996; Press, 2005; Walter, 2006; 2009). 최근에 국제레짐 및 국제법을 연구하는 학자들은 주로 국가의 ‘국제규범을 수호한다는 평판(reputation for compliance with international law)’에 대하여 연구하고 있다(Guzman, 2008). 이러한 학자들은 주로 국가들의 협조적 행위에 관한 평판이 국제행위에 미치는 영향에 주목하고 있다.

그러나 평판에 대한 기존의 연구들은 서로 다른 평판의 상호관계에 대하여 간과하는 경향이 있다. 본 논문에서 저자는 국제사회에서 빠르게 부상하는 중국이 중요하게 고려할 수밖에 없는 서로 다른 두 가지 평판 사이의 상호관계에 주목한다(Chang, 2015). 첫째, 중국정부는 현존하는 질서에 도전하는 중국 내의 분리주의 및 민주화 세력들에 대하여 단호한 응징을 시사하는 ‘단호함에 대한 평판’을 구축해야 한다. 둘째, 중국은 국제사회의 일원으로서 국제규범을 수호하고 국제사회에 공헌할 수 있는 의지를 표명하는 ‘인권수호에 대한 평판(reputation for human rights protection)’ 역시 구축할 필요가 있다. 이 두 가지 서로 다른 평

판은 별개로 작용하는 것이 아니라 서로에게도 영향을 미치는 것이다. 기존의 많은 평판 연구에서는 구획된 이슈영역(compartmentalized issue area)에서 국가의 단일 평판이 형성되고 그러한 평판이 국제관계에 미치는 영향에 대하여 주목해 왔다(Guzman, 2008; Dafoe, Renshon, and Huth, 2014). 하지만 국가의 단일한 평판이 구획된 단일 이슈영역에서만 영향을 미친다는 가정은 한 국가가 다양한 평판을 가질 수 있고 같은 행위자의 상이한 평판들이 상호 영향을 끼칠 수 있다는 사실을 간과한 것이라고 할 수 있다(Chang, 2015).

미중 간의 인권분쟁은 중국정부의 인권수호 평판에만 영향을 미치는 것은 아니다. 중국 내에서 신장 웨이우얼이나 티베트 등에서의 잠재적 분리독립운동 위협이나 정치적 민주화를 도모하는 체제저항적 위협이 존재하는 상황에서 중국 정부의 '인권수호' 평판 구축을 위한 노력은 역설적으로 대내외의 정치적 도전에 대하여 중국정부가 단호하지 않을 수도 있음을 의미한다. 반대로 중국정부의 입장에서 중국내 체제 저항세력을 염두에 두고 단호함에 대한 평판만을 강조하다가 국제사회의 지탄을 면하기 어려울 것이다. 따라서 미중 간의 인권분쟁을 통하여 중국정부는 국제사회에 국제규범 및 인권수호의 의지를 표명해야 하는 동시에 국내의 체제 위협 세력의 도전에는 단호하게 대처할 것이라는 강인한 의지를 표명할 필요가 있다.

서로 다른 두 평판 사이의 상충관계를 고려할 때 원칙적으로 미국은 중국의 '인권 수호에 대한 평판'은 강화되고 중국의 '단호함에 대한 평판'은 완화되기를 원한다고 할 수 있다. 보편적 인권가치를 공유하는 민주화된 중국은 미국의 전략적 이익에도 많은 도움이 될 수가 있기 때문이다. 미국은 민주주의 및 자유의 전파를 미국 대외정책의 핵심적 목표로 삼아 왔으며, 특히 민주주의 국가 사이에 전쟁이 일어나기 어렵다는 '민주평화론(democratic peace theory)'은 미국외교정책의 주요한 이론적 토대가 되어 왔다. 따라서 미국의 입장에서 볼 때 보편적 가치로 여겨지는 국제인권규범 확산을 위하여 중국이 자국의 핵심적인 이익을 어느 정도 희생할 수 있을 것인지가 미중 간의 인권 외교분쟁에서 핵심적인 변수로 작용한다고 볼 수 있다.

중국의 인권침해에 대한 미국의 관심은 1989년 6월 천안문 사건을 통하여 강화되었다. 천안문 사건으로 말미암아 미중관계는 급속도로 냉각되었고 인권에

관한 초국가적 가치옹호 네트워크는 미국정부로 하여금 중국정부에 강력한 제재를 취하도록 압력을 가하였다. 당시 부시 대통령은 이러한 압력을 무시하기 어려웠으나 미중관계가 더욱 악화되기를 바라지 않았다. 천안문 사건 이후부터 90년대 중반까지 미국은 중국의 최혜국(Most Favored Nation 또는 MFN) 대우 유지여부를 중국 내의 인권문제와 연계하여 유용한 정치적 도구로 삼아 왔다. 중국의 최혜국으로서의 지위를 매년 갱신하는 것은 미국과 중국 모두에게 매우 중요한 정치적 쟁점이었다. 하지만 1994년 5월 26일 클린턴 대통령은 이러한 정책의 유효기간이 지났다고 여겼기에 아무 조건 없이 최혜국 대우를 1년 연장하였고 그 이후 최혜국 대우는 더 이상 중국의 인권문제와 연계하여 사용할 수 없게 되었다.

따라서 중국의 인권침해에 대하여 미국이 취할 수 있는 전략 중의 하나는 ‘공개적 비난하기(name and shame)’이다. ‘공개적 비난하기’ 전략의 일환으로 미국 국무부는 매년 미국을 제외한 세계 각국에 대한 인권현황 연례보고서를 발표하고 있다.<sup>4</sup> 미 국무부 보고서에서 다루는 중국의 인권상황에 따르면 중국정부가 인권, 정치적 자유와 소수민족 등과 관련된 분리독립 조직과 개인들을 탄압하고 있으며 정부에 반대하는 시민들이 정치적 탄압대상이 되고 있다고 기술하고 있다. 미 의회 역시 반체제 인사의 구금이나 티베트의 장족, 신장 위구르족 등 소수민족, 법륜공 수련자 등에 대한 탄압, 인터넷을 포함한 여론에 대한 검열, 탈북자들의 강제 송환 등의 문제에 대하여 많은 결의안을 의결하였다. 또한 미국은 쌍무적 대화나 국제기구를 통한 인권문제의 제기 외에도 제재조치, 공개적 비난, 의회의 각종 활동, 현지 인권 개선을 위한 해외 지원 프로그램을 동원하여 다방면의 조치들을 취하고 있다(김영진, 2012).

특히 미국은 중국 내 인권침해가 발생하여 여론화될 때나 주요 지도자들이 중국을 방문할 때 자주 중국 내 인권문제를 제기해 왔다. 1990년 12월 중국을 방문한 미 국무부 인권담당 차관보는 중국 내 모든 정치범들의 석방을 요구하였고, 1991년 3월 미 의회 대표단 역시 석방된 정치범들의 명단 제출과 비폭력

<sup>4</sup> 1977년부터 시작된 국무부의 연례보고서는 중국을 포함한 세계 각국의 인권현황을 미국의 인권 표준을 적용하여 평가하고 있다.

적인 정치범들의 사면 등을 요구하기도 하였다(박종귀, 2001: 322-323). 미국을 비롯한 국외정중들이 중국정부에 행했던 위협과 보상이 어느 정도 제한적인 효과를 거두었다고 할 수 있다.<sup>5</sup>

일반적으로 핵심적인 국가이익을 고려할 때 안보나 경제문제에 비해 인권문제는 상대적으로 전략적 중요성이 떨어진다고 할 수 있다(Van Ness, 1996). 미국의 경우에도 미국의 핵심적인 이익에 관하여 중국의 협조나 양보를 원하는 상황에서는 중국의 인권남용에 대하여 공개적으로 비난하기보다는 ‘조용한 외교(quiet diplomacy)’ 전략을 실행해 왔다. 이는 공개적 비난 전략으로 인해 미국의 회나 시민들이 중국의 인권침해에 대하여 지나치게 민감하게 반응하게 되면 미국의 특정 외교목적을 달성하기 어려울 수가 있기 때문이다. 다른 이유로는 중국은 민족주의가 강한 국가이므로 인권침해에 대하여 공개적으로 비난할 경우 중국정부의 반발이나 중국인들의 민족주의를 자극하여 오히려 인권개선에 도움이 되지 않을 수도 있다. 이 경우에 조용한 외교는 공개적 비난보다 더욱 유용할 수 있다고 여겨져 왔다.<sup>6</sup> 예를 들면 미국정부는 중국에 대하여 국제사회에서 보편적으로 인식되는 규범 내에서 중국 국민의 기본권을 존중해 줄 것을 ‘조용한 외교’를 통하여 요청하기도 하였다(박종귀, 2001: 165).

중국이 ‘인권수호에 대한 평판’ 구축에 더욱 전념하고 ‘단호함에 대한 평판’은 양보하기를 바라는 미국의 선호와는 달리 중국은 ‘단호함에 대한 평판’과 ‘인권수호에 대한 평판’ 사이의 상충관계에서 벗어나고자 한다. 즉 중국은 강온 양면적인 외교를 구사하여 중국이 국제사회에서 고립되지 않도록 노력하는 동시에 잠정적인 국내 분리주의 및 민주화 세력에게 중국정부의 단호함을 과시하고자 한다고 할 수 있다. 특히 중국정부는 인권수호에 대한 중국정부의 향상된 평판이 국내의 잠재적 저항 세력에게 잘못된 메시지를 보낼 수도 있다고 우려한다.

<sup>5</sup> 예를 들어 비록 장기밀매는 여전히 성행하고 있지만 중국은 2007년 장기거래를 금지하는 정책을 채택하였다.

<sup>6</sup> 몇몇 학자들 역시 ‘공개적 비난하기’는 해당 국가의 전반적인 인권개선에 도움이 되지 않거나(Tsutsui and Wotipka, 2007; Hafner-Burton, 2008), 정치적 차별을 받고 있는 소수민족들이 공개적 비난으로 전 세계적인 조명을 받게 되면 이들은 더욱 대범해져 정부에 더욱 저항한 결과 더 많은 인권침해를 양산한다고 주장하기도 한다(Kuperman, 2001; Bob, 2005).

서라트(Sarotte, 2012)에 의하면 과거 중국 공산당 지도자들은 동유럽 국가에 미쳤던 민주적 변화가 중국 내에 혼란과 당내 분열을 야기할지도 모른다는 두려움 때문에 천안문 시위를 강경하게 진압하게 되었다고 한다.

따라서 중국정부는 ‘인권수호에 대한 평판’을 적절히 유지하면서도 ‘단호함에 대한 평판’ 역시 잃지 않으려고 노력한다. 우선 국제사회를 향해 중국은 표면적으로 인권을 중시하며 다른 국가들과 동등한 입장에서 인권문제를 논의하고 협력할 준비가 되어 있음을 표명하고 있다. 중국은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR), 고문 및 그 밖의 잔혹하고 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child; CRC), 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees) 및 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees) 등 주요 인권조약에 가입하고 있다.

중국은 이처럼 주요 국제 인권조약에 가입하였지만 중국 내의 많은 인권침해에 관하여 미국을 비롯한 서방국가의 비판 및 압력에 자주 직면하고 있다. 이러한 인권 압력에 대해 홍익표(2012)는 중국은 ‘중국 특색의 인권담론’인 상대주의, 집체주의, 발전주의라는 세 가지 논리체계로 반박한다고 주장한다. 반면에 이상수(2005)는 중국은 미국이 반미 자주적인 국가들에 대한 내정간섭의 구실로서 ‘인권문제’를 거론하며 침략과 전쟁 및 정부전복의 도구로 활용하고 있다고 비난하고 있음을 지적한다. 이렇듯 중국의 입장에서 미국의 인권외교는 미국의 힘을 전 세계적으로 강화시키려는 전략적 의도를 숨기고 있다고 할 수 있다. 한편 중국은 고유의 전통과 사정이 있기 때문에 서구의 가치를 전적으로 수용하기는 어려우며, 정부의 적절한 규제가 없으면 중국은 혼란에 빠지고 내전으로 치달을 수도 있다고 중국정부는 주장한다(서재진, 2004).

중국이 국제사회에서 인권수호에 대한 결의를 ‘값비싼 신호(costly signaling)’의 형태로 보여주지 못하는 것은 바로 중국 내의 분리주의 세력이나 민주화 세력 때문이라고 할 수 있다. 일례로 중국이 탈북자들에게 난민의 지위를 인정하지

않는 이유 역시 중국의 단호함에 대한 평판과 관련된다고 볼 수 있다. 만약 탈북자들에게 난민의 지위를 인정한다면 티베트나 신장 웨이우얼 지역 등 중국의 변방에서도 국경이탈 사태가 발생할 수 있고 이 경우에 중국과 국경을 맞댄 주변 국가들이 그들에 대해 난민의 지위를 인정함으로써 국경이탈을 더욱 자극하게 되어 극단적인 경우 소수민족의 독립이나 영토분할 사태를 맞을 수 있기 때문이다. 유사한 사례로 코소보(Kosovo) 사태가 발발했을 때 중국 외교부의 공식 성명과 관영매체들이 연일 미국을 비난했던 이유는 국제사회가 소수민족의 인권을 전면적으로 주장할 경우 중국 내 소수민족의 분리주의를 야기할 수 있으며, 더 나아가 다민족국가 내의 소수 분리주의자들이 억압받았을 때 서방국가들이 인도주의적 개입이라는 명분 아래 팽창주의적 정책을 취할 가능성을 차단하기 위해서라고 할 수 있다. 이러한 이유로 2011년 1월 후진타오 국가주석이 미국을 방문했을 때 미국이 다섯 번이나 중국의 인권 문제를 거론한 것에 대하여 중국은 중국 내의 분리주의를 고무하는 것이라고 비판하였다(양순창, 2011).

중국은 ‘단호함에 대한 평판’뿐만 아니라 ‘인권 수호에 대한 평판’ 역시 유지하고자 한다. 이는 중국의 입장에서 국제인권규범에 대한 인정은 중국이 책임 있는 강대국임을 내외에 알리는 도구로 사용될 수 있기 때문이다. 따라서 미중간의 인권분쟁에서 중국은 ‘탓하기 게임(blaming game)’ 전략을 추구한다. 중국정부는 미국이야말로 바로 인권침해국의 대표적인 국가라고 주장하고, 특히 미국의 인권현황 연례보고서가 발표된 직후 중국정부 역시 미국의 인권문제를 비판한 내용을 중점적으로 기술하는 인권 백서를 발표하고 있다. 중국 국무원 신문(뉴스)판공실이 매년 공개하는 이 보고서에서 중국은 미국의 인권침해사례로 총기통제 문제, 결인, 인종갈등, 여성인권 악화, 경찰폭력, 금권정치 및 정경유착 등을 언급하고 있다.

인권을 위한 국내개혁은 국제적인 규범을 국내에서 얼마나 수용할 수 있는지에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 즉 국제적인 규범과 국내적인 규범이 상충되지 않을 때에야 비로소 인권을 위한 정치개혁은 가능하다고 할 수 있다. 이러한 상황을 유념해 볼 때 미국의 ‘공개적 비난하기 전략’은 중국 내 진정한 인권 보호를 위하여 어느 정도 한계를 지닐 수밖에 없다. 서재진(2004)에 따르면 미중간의 인권분쟁을 포함한 외교적 갈등으로 중국에서는 신민족주의가 등장하였

는데, 이러한 민족주의적 전환의 배경에는 중국인들이 중국 내 현실을 반영하지 못한 민주화 운동 지도자들에게 실망하고 현재의 중국 개혁방식이 더 우월하다고 생각하는 인식의 변화가 자리하고 있다. 이러한 신민족주의의 영향하에 있는 중국에 대하여 미국이 보편적 권리만을 앞세운 인권정책만을 추구한다면 정책의 효과는 제한적일 수밖에 없다.

## V. 결론

인권이나 민주주의가 국제사회에서 보편적 가치로 여겨지고 있음에도 불구하고 권위주의 체제하의 중국은 외견상 정치적 안정과 경제적 성공을 이루고 있다. 전통적으로 인권문제는 안보나 경제문제보다는 덜 중요한 것으로 여기는 경향이 있으며, 현실적으로 중국과 같은 강대국이 인권을 남용하는 경우에 강제적으로 제재하기 어렵다는 사실도 무시할 수 없다. 하지만 중국의 인권문제는 상황에 따라서는 중국 정치체제의 안정에 영향을 미칠 정도로 중요한 문제이기예 미중 간의 인권갈등은 상당한 국제정치적 함의를 갖는다고 할 수 있다. 미국정부가 중국 내 분리독립 및 민주화 운동과 관련된 인권문제에 대하여 중국을 자극할 경우 언제든지 양국 사이에 심각한 외교·군사적 갈등이 일어날 가능성이 있다. 또한 인권에 관한 미중 간의 갈등은 미중 간의 세력전이 가능성과 관련하여 향후 동북아의 정치적 질서뿐만 아니라 규범적 질서와 밀접하게 관련된 중요한 사안이라고 할 수 있다.

본 연구에서 저자는 미중 간의 인권분쟁의 규범적 논의에만 국한하지 않고 인권이라는 이면에 놓여 있는 각국의 전략적 측면을 조명하기 위하여 중국 내의 청중(domestic audience)과 국제사회의 청중(international audience) 모두가 인권분쟁의 주요한 관찰자라는 점을 고려해야 한다고 주장하였다. 중국정부는 중국 내의 분리주의 세력들이나 민주화 세력들에 대하여 단호한 응징을 시사하는 ‘단호함에 대한 평판’을 과시해야 하는 동시에 전략적으로 국제사회에 ‘인권수호에 대한 평판’ 역시 부각시켜야 할 필요가 있다. 하지만 두 평판 사이에 존재하는 상충관계로 인하여 중국정부는 인권수호에 대한 결의를 ‘값비싼 신호(costly

signaling)’의 형태로 보내기 어려운 형편이다. 국제사회의 ‘공개적 비난’에도 불구하고 중국이 인권개선을 위해 충분히 노력할 수 없는 이유는 티베트나 신장의 분리독립세력이나 잠정적인 민주화 세력으로부터 중국정부가 느끼는 국내정치적 위협에서 찾을 수 있다.

인권외교에서 미중 관계는 협력과 갈등 및 충돌의 가능성이 상존하는 복잡한 관계에 놓여 있다. 미국은 원칙적으로 중국이 ‘인권 수호에 대한 평판’ 구축을 위해 노력하고 ‘단호함에 대한 평판’은 약화시키기를 원한다. 미국은 중국의 인권문제에 대하여 핵심적인 이해관계와 상황에 따라 ‘공개적 비난하기’와 ‘조용한 외교(quiet diplomacy)’ 정책을 전략적으로 선택해 왔다. 반면에 중국은 표면상 국제법 수호의지를 보여줌으로써 국제사회에서 고립되지 않기 위해 노력하는 동시에 잠정적인 국내 분리주의 및 민주화 세력에게 중국의 단호함을 잃지 않기 위하여 미중 간의 인권분쟁에서 ‘탓하기 게임(blaming game)’ 전략을 전개하고 있다.

국제정치학의 내전분야 전문가인 월터(Barbar F. Walter)에 의하면 잠재적인 반군 집단은 정부가 이전의 도전 세력에게 얼마나 단호하게 대처했는지를 관찰한 후 이러한 사례를 통하여 정부의 단호함(resolve)을 유추한다고 주장한다(Walter, 2009). 지금까지 중국정부는 분리독립 및 민주화 세력에게 ‘단호함에 대한 평판’을 형성해 왔다고 할 수 있다. 그러나 국내 도전세력들에 대하여 단호함에 관한 평판을 구축하기 위한 중국정부의 과거 노력은 국제사회에서 ‘인권수호를 위한 평판’을 상대적으로 약화시켜 왔다.

최근 중국경제의 지속적인 성장은 경제대국으로서 중국의 위상을 실감케 하며 정치·외교 대국으로서 중국의 역할 또한 증대되고 있다. 이렇게 변화하고 있는 중국의 위상으로 인하여 국제사회는 중국이 이제 규범의 수용자만이 아닌 규범의 형성자로서 공헌하기를 기대하고 있다. 그럼에도 중국이 국외청중을 고려하지 않은 채 탓하기 게임에 치중한다면 미중 간 인권분쟁에서 당분간 수세적인 입장에 머물러야 할 것이다. 티베트, 홍콩, 대만, 신장 등의 분리독립주의 세력과 중국 내의 민주화 세력을 억압하는 것이 중국정부의 핵심적 국가이익으로 남아있는 한 적어도 인권분쟁에서는 표면상 미국이 주도권을 쥐고 공세적인 접근을 취할 수밖에 없다.

투고일: 2017년 12월 15일 | 심사일: 2018년 1월 22일 | 게재확정일: 2018년 1월 30일

## 참고문헌

- 김영진. 2011. “중동의 자스민 혁명과 중국의 민주화.” 『EAI 논평』 제19호, 1-7.
- 김영진. 2012. “세력전이와 미국의 대중국 인권외교.” 『EAI 중국연구패널보고서』 제2호, 1-22.
- 김상배. 2008. “지식네트워크의 세계정치.” 『세계정치』 9, 8-47.
- 도널리, 잭. 1996. “개념의 보편성과 아시아적 가치.” 『계간사상』 겨울호(통권 제131호), 28-45.
- 박종귀. 2001. 『중미인권분쟁』. 새로운 사람들.
- 변창구. 2011. “ASEAN의 인권문제와 내정불간섭원칙의 딜레마.” 『국제정치연구』 4집 2호, 1-20.
- 서재진. 2004. “미국의 중국에 대한 인권정책.” 『통일정책연구』 13권 1호, 45-81.
- 송영훈. 2014. “동아시아 인권의 보편성과 상대성: 경험적 분석의 기초.” 『세계정치』 21, 165-206.
- 양순창. 2011. “북한 인권문제에 대한 중국의 입장.” 『국제정치연구』 14집 2호, 21-43.
- 이동률. 2004. “소수민족의 분리주의 운동: 시짱과 신장을 중심으로.” 전성홍 편. 『전환기의 중국 사회 II: 발전과 위기의 정치경제』. 서울: 오름.
- 이상수. 2005. “북한과 중국의 미국식 인권개념에 대한 입장.” 『정신문화연구』 28권 2호, 87-109.
- 전성홍. 2010. “중국의 소수민족 문제: 저항 운동의 원인과 중앙 정부의 대응.” 『동아연구』 58집, 151-182.
- 홍익표. 2012. “북한인권문제를 둘러싼 동북아 국제갈등.” 『국제관계연구』 17권 2호, 107-142.
- Beitz, Charles B. 1979. *Political Theory and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beitz, Charles B. 1983. “Cosmopolitan Ideas and National Sentiment.” *Journal of Philosophy* 80(10), 591-600.

- Bob, Clifford. 2005. *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Chang, Kiyong. 2015. "Reputation for Toughness vs. Reputation for Human Rights Protection: When do Rebels Update Beliefs about the Government's Resolve?" Ph.D. Dissertation: University of Maryland.
- Checkel, Jeffrey. 2005. "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework." *International Organization* 59, 801-826.
- Clarke, Michael. 2017. "The Impact of Ethnic Minorities on China's Foreign Policy: The Case of Xinjiang and the Uyghur." *China Report* 53(1), 1-25.
- Dafoe, Allan, Jonathan Renshon, and Paul Huth. 2014. "Reputation and Status as Motives for War." *Annual Review of Political Science* 17, 371-393.
- Donnelly, Jack. 2003. *Universalism and Human Rights in Theory and Practice*, 2<sup>nd</sup> ed. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Downs, George W., David M. Rocke, and Peter N. Barsoom. 1996. "Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?" *International Organization* 50(3), 379-406.
- Fravel, M. Taylor. 2008. *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton: Princeton University Press.
- Frost, Mervyn. 1996. *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Guisinger, Alexander and Alastair Smith. 2002. "Honest Threats: The Interaction of Reputation and Political Institutions in International Crises." *Journal of Conflict Resolution* 46(2), 175-200.
- Guzman, Andrew. 2008. *How International Law Works: A Rational Choice Theory*. Oxford University Press: New York.
- Hafner-Burton, Emilie M. 2008. "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem." *International Organization* 62(4), 689-716.
- Huth, Paul. 1988. "Extended Deterrence and the Outbreak of War." *American Political Science Review* 82(2), 423-443.
- Huth, Paul and Bruce Russett. 1984. "What Makes Deterrence Work?" *World Politics* 36(4), 496-526.

- Johnston, Alastair Iain. 2008. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton: Princeton University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kent, Ann. 2007. *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*. Stanford: Stanford University Press.
- Krain, Matthew. 2012. "J'accuse! Does Naming and Shaming Perpetrators Reduce the Severity of Genocides or Politicides?" *International Studies Quarterly* 56, 574-589.
- Kuperman, Alan J. 2001. *The Limits of Humanitarian Intervention*. Washington, DC: Brookings.
- Lampton, David. 1994. "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage." *The China Quarterly* 139, 597-621.
- Legro, Jeffrey W. 1997. Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism. *International Organization* 51, 31-63.
- Loke, Beverley. 2009. "Between Interest and Responsibility: Assessing China's Foreign Policy and Burgeoning Global Role." *Asian Security* 5(3), 195-215.
- Mercer, Jonathan. 1996. *Reputation and International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mitter, Rana. 2003. "An Uneasy Engagement: Chinese Ideas and Global Order and Justice in Historical Perspective." In Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell, eds. *Order and Justice in International Relations*. New York: Oxford University Press, 207-235.
- Nathan, Andrew and Andrew Scobell. 2012. *China's Search for Security*. New York: Columbia University Press.
- National Bureau of Statistics of China. 2011. "Press Release on Major Figures of the 2010 National Population Census." 28 April. [http://www.stats.gov.cn/english/newsevents/201104/t20110428\\_26448.html](http://www.stats.gov.cn/english/newsevents/201104/t20110428_26448.html) (accessed on 9 June 2017).
- O'Neill, William. 2008. "What We Owe to Refugees and IDPs: An Inquiry into the

- Rights of the Forcibly Displaced.” In David Hollenbach, ed. *Refugee Rights: Ethics, Advocacy, and Africa*. Washington, DC: Georgetown University Press, 27-49.
- Press, Daryl. 2005. *Calculating Credibility: How Leaders Assess Military Threats*. Ithaca: Cornell University Press.
- Reiter, Dan. 1996. *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars*. New York: Cornell University Press.
- Sarotte, M. E. 2012. “China’s Fear of Contagion.” *International Security* 37(2), 156-182.
- Sartori, Ann. 2002. “The Might of the Pen: A Reputational Theory of Communication in International Disputes.” *International Organization* 56(1), 121-149.
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Schneider, Volker. 2000. “The Global Social Capital of Human Rights Movements: A Case Study on Amnesty International.” In K. Ronit, and V. Schneider, eds. *Private Organizations in Global Politics*. London: Routledge.
- Shambaugh, David. 2008. *China’s Communist Party: Atrophy and Adaptation*. University of California Press.
- Thomas, Daniel. 2001. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Tomz, Michael. 2007. *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt Across Three Centuries*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsutsui, Kiyoteru and Chritine M. Wotipka. 2007. “Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations.” *Social Forces* 83(2), 587-620.
- Van Ness, Peter. 1996. “Addressing the Human Rights Issue in Sino-American Relations.” *Journal of International Affairs* 49(2), 309-321.
- Walter, Barbara F. 2006. “Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others.” *American Journal of Political Science* 50(2), 313-330.
- Walter, Barbara F. 2009. *Reputation and Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

- Wang, Zheng. 2014. *Never Forget National Humiliation*. New York: Columbia University Press.
- Zhu, Yuchao. 2011. "China and International 'Human Rights Diplomacy'." *China: An International Journal* 9(2), 217-245.
- Zhu, Yuchao and Dongyan Blanchford. 2006. "China's Fate as a Multi-national State: A Preliminary Assessment." *Journal of Contemporary China* 15(47), 329-348.

## Abstract

## Domestic Audience Versus International Audience: The Sino-American Conflict over Human Rights

Kiyoung Chang *Seoul National University*

This paper deals with the tension between China's different reputations in the context of human rights issues that are: 1) a reputation for toughness, and 2) a reputation for keeping human rights standards. Given that the Chinese government's use of violence against civilians may signal its toughness more effectively to potential rebel groups, its reputation for toughness may influence potential rebel groups' behaviors in China. However, such a reputation for toughness is inherently associated with China's bad reputation in observing human rights norms. Given the trade-off relationship between the two different reputations, the United States wants China to invest more heavily in improving its human rights records. From the point of view of China, it tries to avoid the trade-offs by playing a blame game with the United States on human rights issues.

**Keywords |** Domestic audience, international audience, reputation for toughness, reputation for compliance with international law, human rights violations