

# 국제 인권 레짐과 중국 정부의 상호 작용에 관한 연구: 고문 금지 협약과 사회권 규약을 중심으로

김 은 의 | 서울대학교

본 논문은 지난 30년간 시장화와 개방화를 추구하고 변화하는 중국의 한 단면으로 국제 인권 레짐과 중국 정부간의 상호작용을 다루고, 1980년대 이후 중국의 국제 인권 레짐 참여 과정에서 나타난 규범효과를 추적해가는데 그 목적이 있다. 중국의 국제 인권 레짐 참여는 현실주의적 동기에서 시작되었지만, 국제 레짐과 중국의 상호작용은 구성주의에서 주장하는 두 가지 차원에서의 규범 효과, 즉 규제 효과(regulative effect)와 구성적 효과(constitutive effect)를 발생시켰다. 이는 담론의 변화 및 대내외적 정책의 변화를 살핌으로써 설명이 가능하다. 본 논문은 구체적으로 고문 및 기타 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 이하 고문 금지 협약) 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 사회권 규약)과 중국 정부간의 상호 작용을 중심 사례로 삼는다.

고문 금지 협약 및 사회권 규약에 대한 중국의 참여는 부강한 중국을 세우기 위해 국제체제에서 중국의 역할과 책임을 증대시키려는 정치 엘리트들의 현실주의적 이익추구 전략에서 비롯되었다. 이는 중국의 국가 이미지 향상이 궁극적으로 중국의 지위와 영향력을 확대시킬 것이라는 책임대국론(負責任的大國)의 담론과 무관하지 않다. 그럼에도 불구하고 1990년부터 고문으로 인한 인권 침해를 방지하기 위한 입법 조치들이 있었고, 2004년에 헌법 내 인권 조항이 삽입되었으며, 2004년에서 2007년에 이르는 기간 동안에는 사회권을 보장하기 위한 노동 관계의 규범화 조치 등이 발표되었다. 인권 문제와 관련된 국제 활동에 적극적으로 참여하고 개발도상국과 연대를 강화하는 등이 같은 대내외적 담론 및 정책의 변화는 구성주의가 주장하는 규범효과를 잘 보여준다.

주제어: 사회권규약, 고문금지협약, 중국, 국제인권레짐, 규범효과

## I. 서론

1978년 개최된 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의 이후 중국은 '시장화'와 '개방화'를 전면에 내세워 국가건설 노선과 정책을 획기적으로 변화시켜왔다. 이는 '사회주의 계획경제'에서 '사회주의 시장경제'로 전환하는 대내적 변화와 국제 사회에 대한 참여 확대로 국제 사회와의 연계가 심화되는 대외적 변화를 포괄한다. 특히 대외적 변화에 초점을 맞추어보면, 중국이 국제 레짐<sup>1)</sup>에 대한 참여를 지속적으로 확대해 오고 있다는 점은 두드러지는 특징이다.<sup>2)</sup> 본 논문이 주목하고자 하는 인권 분야에서도 중국은 지난 30년간 괄목할 만한 변화를 보여주었다.<sup>3)</sup> 중국 정부의 인권 관련 행태 변화에 관한 많은 연구들이 이를 뒷받침 해준다 (Harding 1997; Nathan 1999; Kim 2000; 최지영 2005; Chen 2005; 윤영덕 2008; 이금순, 김수암 2006). 그러나 이 같은 기존 연구들은 중국 정부의 국제 인권 레짐

- 1) 국제레짐은 '국제관계의 일정한 영역에서 행위자들이 공통의 기대를 가지고 있는 암묵적이거나 명시적인 일련의 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 의사결정 과정(decision-making process)'이라고 정의될 수 있다(Krasner 1983, 2).
- 2) 중국은 1971년 유엔 회원국이 되면서 국제체제에 소극적이고 제한적으로 참여하기 시작하여 1978년 개혁개방 이후 본격적으로 국제기구에 참여한 후발 참여국으로, 경제, 군축, 환경 등 중요한 국제기구와 조약에 대한 가입은 1980년대 이후에 이루어졌다.

〈표 1〉 중국의 국제체제 참가 비교 (단위: 개)

국가 \ 연도	1966	1977	1986	1997	2000
세계평균	22	30	33	31	32
중국	1	21	32	52	50
미국	68	79	65	65	63
일본	53	70	58	63	63
인도	58	65	58	61	50

출처: 한석희 2007, 106 〈표 5-1〉

- 3) 중국 정부의 행태와는 별개로 중국 내부의 인권 상황 개선 여부를 평가하는 것은 매우 논쟁적인 부분이다. 개혁 이후, 특히 WTO 가입 등의 세계화 추세에 따라 일정한 정도의 진전을 보이기는 하지만, 근본적인 변화가 일어났다고 평가하기는 어렵다는 것이 일반적인 주장이다(전성홍 2008, 98).

참여 자체에 너무 큰 의미를 부여하거나 정부 차원의 담론(discourse)에 집중하여 연구함으로써 레짐과 정부간의 상호 작용에 대한 심층 분석을 결여하고 있다. 이 같은 문제점들이 보완된 연구로는 국제 인권 레짐과 중국 사이의 상호작용과 이러한 상호작용이 중국의 인권 상황 변화에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해 다양한 이론을 적용하여 분석한 연구들이 있다(Kent 1999; Foot 2000; Potter 2007; 이남주 2008).

본 논문은 후자에 해당하는 국제 인권 레짐과 중국 정부간의 상호작용에 초점을 맞춘 연구의 일환으로, 1980년대 이후 중국의 국제 인권 레짐 참여 과정에서 나타난 규범효과를 추적해가는 데 그 목적이 있다. 이를 통해, 중국의 국제 인권 레짐 참여가 현실주의적 동지에서 시작되었지만, 국제 인권 레짐과 중국과의 상호작용은 결국 구성주의에서 주장하는 두 가지 차원에서의 규범 효과, 즉 규제 효과(regulative effect)와 구성적 효과(constitutive effect)를 야기했음을 담론의 변화 및 대내외적 정책의 변화를 살핍으로써 설명할 것이다. 본 논문은 이를 고문 및 기타 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 이하 고문 금지 협약)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 사회권 규약)의 두 가지 사례를 중심으로 살핀다. 사회권 규약은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(이하 자유권 규약)과 함께 국제 인권 보호를 위한 핵심적 규약으로, 이에 참여하게 되는 과정을 검토하는 것은 이전의 다른 인권 레짐 참여 행태를 유추케 하는 하나의 단서가 되고,<sup>4)</sup> 고문 금지 협약의 사례는 사회권 규약에 비해 국제 규범의 침투와

4) 사회권 규약이 중국식 인권관의 핵심을 이루는 발전권과 생존권에 기반을 둔 것이기 때문에 이를 비준한 것은 정부차원에서 어려운 일이 아니었을 것이고 따라서 이를 대표적인 사례로 인권 레짐 참여에 대해 분석하는 것은 적합하지 않다는 반론을 제기할 수 있을 것이다. 그러나 규약기구가 각종 국제인권협약의 이행 상황을 감사 및 평가하는 기구라는 점에 비추어 볼 때, 정부차원에서 독자적으로 사회권을 언급하는 수사적 수준을 넘어 국제적 기준을 수용하고 이를 적극적으로 실천해야 한다는 것, 개발도상국이 분배 차원의 사회 보장을 언급하는 사회권을 적극적으로 수용하기 어렵다는 것 등은 사회권 규약에 대한 중국 정부의 참여 결정이 쉽게 내려질 수 만은 없었다는 증거가 될 것이다. 또한, 중국은 최근 시민적 및 정치적 권리와 경제적 및 사회적 권리에 대한 밀접한 의존관계를 지적하기도 했다.

중국 정부의 저항 및 규범 수용 과정을 뚜렷이 보여준다.

실제로 국제 인권 레짐과 중국 정부의 관계는 국제 사회에서 변화된 중국의 지위에 따른 국제규범의 침투와, 정권의 정통성(legitimacy) 문제에 따른 강력한 국내적 저항이 충돌하는 형태를 보인다.<sup>5)</sup> 이 같은 국제 레짐과 국가행태의 관계는 구성주의적 국제정치 연구의 주된 관심사로, 양자간의 관계는 국가들의 판단이 국제 레짐 구성에 미친 영향의 차원과 국제 레짐의 영향력이 국내로 침투한 차원에서 연구되어 왔다. 특히 후자에 해당하는 것으로는 국제 규범이 국내적 관행과 충돌하는 경우 국제 규범의 침투가 어떻게 진행 되는지에 대한 연구가 있으며, 본 논문은 이 맥락에서 중국의 인권 레짐 참여를 다룬다. 중국은 대표적인 현실주의적 정치관(hard-realpolitik state)을 가진 국가<sup>6)</sup>로 국제 레짐 참여와 관련된 변화된 면모는 국제 규범의 침투효과를 연구하기에 적합하기 때문이다.

이를 위해 이하 2장에서는 기존 논의를 바탕으로 국제 인권 레짐과 중국 정부간의 상호 작용에 대한 이론적 논의를 진행한다. 3장에서는 국제 인권 레짐에 대한 중국의 참여 현황과 참여 과정 및 현실주의적 참여 동기에 대해 파악한다. 4장은 국제 인권 레짐 가입 이후 국가 이익에 대한 인식과 대내외적 정책 상에 나타난 변화를 살피고, 결론에서는 이상의 논의를 요약하고 이 논의가 주는 이론적, 실천적 함의 및 한계에 대해 서술할 것이다.

5) 중국은 국제연합의 상임이사국으로 국제사회에서 합의된 가치의 실현을 위해 노력해야 하는 위치에 있고, 최근에는 개혁개방 이후의 경제성장을 기반으로 국제 사회에서 책임 있는 대국(負責任的大國)으로서의 영향력 발휘하고자 하나, 국제 인권 규범의 전면적인 수용은 곧 체제의 전환이라는 문제를 수반하는 위험성을 담보하는 것이기에 논란의 중심에 있다.

6) 중국이 국제체제를 인식하는 방법에 대해서는 Chan(1999), 중국의 현실주의적 외교정책에 대해서는 Johnston(1995), Whiting(2001)을 참고.

## II. 이론적 논의

### 1. 중국과 국제 레짐과의 관계

국제 레짐과 개별 국가의 관계, 즉, 국제 레짐이 개별 국가의 외교정책 수립과정에 미치는 영향, 개별 국가의 국제 레짐 참여 동기 분석, 그리고 국제 레짐을 통해 바뀌는 국가 정체성 등은 국제 정치학의 주된 연구 대상이다. 중국의 국제 레짐과의 관계도 국제 정치학의 주된 관점, 즉 현실주의와 자유주의의 시각 하에서 연구되고 있다.

현실주의<sup>7)</sup>적 관점을 취하는 연구들은 국제 기구 참여에 대한 중국의 행태가 자국의 이익을 최대화 하려는 동기에서 비롯되었음을 강조한다. 스웨인과 존스톤(Swaine and Johnston 1999), 김(Kim 1994; 1999)은 중국이 국제사회에 대한 최소한의 기여를 통해 이익과 권력을 최대로 추구하려는 현실주의적 욕망을 가지고 있다고 본다. 따라서 국제 기구에 대한 참여는 국제규범 및 가치에 대한 수용이라기 보다, 기존의 현실주의적 노선을 견지한 적응적/도구적 배움의 과정을 거친 국내/국외적 정책 변화라고 본다. 켄트(Kent 1999; 2002) 역시 중국 공산당의 이익이 최우선적으로 고려되는 가치라는 시각을 견지한 채, 공산당은 위협을 최소화하는 목표 내에서 국제 사회의 규범을 수용한다고 보았다. 그러나 이러한 관점은 국제 사회에서 스스로를 개발 도상국으로 규정하던 중국이 당국의 현실적 경제이익에 반하기도 하는 8개의 국제 환경관련 조약들에 참여한 1981년 이후의 현상들을 설명하기 어렵다는 한계를 지닌다.

한편 자유주의<sup>8)</sup>적 시각에 바탕을 둔 분석은 네이션(Nathan 1999)이 대표적이다.

- 
- 7) 국제 관계를 무정부 상태로 규정하는 현실주의자들에게 있어 국제 협력은 원칙적으로 불가능하기에 국제 레짐과 국가 간의 관계를 설명할 때 협력의 한계는 분명하게 지적되며, 권력과 개별 국가가 취하게 될 이익은 중요한 변수가 된다(Mearsheimer 1995; Grieco 1988).
- 8) 자유주의는 국가들이 집단행동의 문제를 해결하고 장기적인 시각을 갖게 되어 국제 레짐을 통한 국가 간 협력이 가능하고(Axelord and Koehane 1986; Moravesik 1997; Haas 1992) 국가들은 국제규범을 내면화하게 된다고 본다(Haas 1992; Johnston 2001).

그에 따르면 중국 정부는 세계인권선언과 유엔헌장을 인정하고 정부 행위의 기준으로 삼고 있으며, 상당수의 국제 인권 조약에 가입하고 국내적으로 인권과 관련된 정책 기구를 설립하는 등 적극적 인권 외교를 펼치고 있는 국제사회의 행위자다. 중국은 포괄적 인권개념에 대한 이해를 바탕으로 발전권과 같은 제3세대의 인권을 주장하며 국제 기구의 규범 수립에 의미 있는 영향을 미치고 있다는 것이다. 따라서 인권 레짐 참여는 중국의 지정학적 위치와 크기, 영향력 등을 볼 때 아시아와 세계의 번영에 기여하게 된다는 것이 그의 주장이다. 그러나 그는 표면적인 국제 조약의 가입 자체를 인권 규범의 내면화, 혹은 규범화와 등치 시키는 오류를 범하고 있다. 따라서 인권 레짐이 가지는 규범의 구성적 효과, 즉 국가 이익을 계산하는 방식 및 인식의 변화 등을 설명해내지 못한다는 한계가 있다.

네이션의 국내적 정책 결정에 초점을 맞춘 연구에 비해 김(Kim 2000)은 최근 연구에서 국내적 요인뿐 아니라 탈냉전 이후 변화된 세계질서와의 연관성 속에서 인권 레짐 참여 동기를 포괄적으로 설명한다. 김은 중국의 국제 관계에서 인권의제가 이론화되고 실제로 정책화 되는 과정들을 추적하면서 국제 인권 레짐 참여에 관한 보다 역동적이고 심층적인 동학을 분석한다. 유엔에서 중국 인권 결의안 통과가 저지되는 과정에서 각 개별 국가 행위자의 이익을 분석하고, 행태와 이론을 유기적으로 서술한 것은 중국과 국제기구가 상호 주고 받은 영향력에 대한 균형 잡힌 평가를 가능하게 한다. 그러나 저자는 결국 중국의 변화가 단지 기술적 적응에 불과하며, "주권에 기반한 문화적, 발전 중심적 상대주의에서 주권을 뛰어넘는 보편적 인권으로의 규범적 전환"이라고 보아서는 안 된다고 주장한다. 이는 중국의 인권 담론과 정책이 단지 미국의 정치적 공세에 대한 대응책에 불과하다는 전성홍(2008)의 주장과 맞닿아 있다.

이와 반대되는 입장으로 중국의 인권관과 인권 관련 정책이 변화하고 있다는 관점의 연구들도 있다. 윤영덕(2005)은 인권보장을 위한 법률의 제정과 국제 인권 레짐에 대한 적극적 참여를 변화의 현상으로 본다. 이러한 변화는 시장화 개혁에 따른 사회적 갈등의 확대와 중국 인민들의 권리 의식 성장이라는 국내적 요소들, 중국 인권 문제에 대한 국제 사회의 개입과 중국의 국제적 영향력 확대라는 국제적 개입 때문에 발생한 것이다. 이는, 담론 차원에서 인권관과 인권 정책의 변화를 국내적 요인에 의한 것으로 분석한 천(Chen 2005)과 중국내의 다양한 정치·경제·사회적 변화의 현상들을 인권의 신장이라는 관점에서 분석한 이금순과 김수

암(2006), 그리고 규범적 개입(normative engagement)과 선별적 순응(selective adaptation)이라는 관점에서 중국의 국제 인권 레짐 참여를 분석한 포터(Potter 2007)에 비해 더욱 포괄적으로 중국 정부의 행태를 분석하고 있다는 장점을 지닌다.

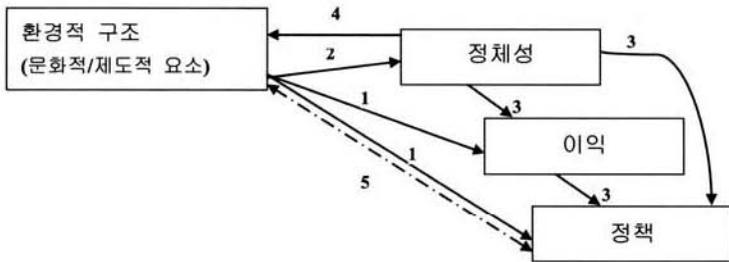
## 2. 구성주의적 관점

현실주의나 자유주의와 달리 구성주의는 국가 체제의 주요 구조가 상호주관적이며 국가정체성이나 이익은 사회적 구조에 의해 구성된다고 가정한다. 개별 국가의 관념, 문화, 이념 요소를 매개로 한 구조의 영향은 국가 이익 해석 방식에 변화를 이끌어낸다(Wendt 1999; Finnemore 1996; Hobson 2000; Katzenstein 1996).

구성주의는 국제정치학의 '주체-구조의 문제'에 기반을 둔다. 주체-구조의 문제는 웬트(Wendt 1987)가 왈츠(Waltz)의 구조주의와 월러스타인(Wallerstein)의 세계체제론을 비판하고 기든스(Giddens)의 구조화 이론(structuration theory)을 대안적 이론으로 제시한 1987년 논문에서 처음 제기되었다. 왈츠와 월러스타인은 각각 국가와 체제를 주어진 것으로 간주한다. 한편 기든스의 구조화 이론은 주체와 구조는 상호 구성적이지만 존재론적으로 구별되어 있는 실체이며, 양자는 상호 결정적이라 본다. 구조화 이론은 구조주의가 지니는 개체주의(individualism)의 문제와 세계체제론이 지니는 전체주의(holism)의 문제를 종합한다. 그 근거는 구조화 이론이 기반을 두고 있는 과학적 실재론(scientific realism)에 있다. 과학적 실재론은, 관찰할 수 없지만 실재한다고 가정되는 구조의 존재를 인정하는 것이며 구조 자체는 관찰할 수 없더라도 그 영향력이 관찰 가능하다면 그것이 실재한다고 인정해야 한다는 이론이다. 주체는 필연적으로 사회적 구조의 맥락과 관계를 맺게 되고, 사회적 구조는 주체의 사회성과 분리될 수 없다. 따라서 구조화 이론은 주체와 구조를 변증법적으로 종합한다.

주체-구조의 문제를 둘러싼 논쟁<sup>9)</sup>은 구성주의의 이론적 발전에 크게 공헌했다.

9) 웬트의 논문이 발표된 이후 다양한 비판들이 제기되었고, 그에 대한 웬트의 재 반론이 이어지는 형태의 논쟁이 있었다. 데슬러(Dessler 1989)는 존재에 의해 구조가 결정된다고 보는 왈츠를 비판하고, 구조가 주체의 행동을 제한할 수 있으며 주체의 행동에 대한 매개체임과 동시에 결과물이라는 것을 주장하는 변환적 존재론(transformational



출처: 그림 2.2 논점의 형상화(Jepperson et al. 1996, 53)

〈그림 1〉 재퍼슨, 웬트, 카첸슈타인 모델

이러한 논쟁을 반영하여 1996년에 제시된 것이 재퍼슨(Jepperson), 웬트, 카첸슈타인(Katzenstein)모델이다. 이는 주체-구조의 문제를 실제 사례에 적용하여 도출한 탁월한 모델로 평가 받는다(Jepperson et al. 1996, 53)

재퍼슨, 웬트, 카첸슈타인 모델에서 환경적 구조는 세 가지 층위를 포함한다. 첫째 층위는 공식적 기구나 안보 레짐, 둘째는 주권, 국제법, 개입 규범과 같은 세계 정치문화, 마지막은 친선 관계와 적대 관계 같은 국제적 패턴이다. 〈그림 1〉로

ontology)을 제시했다. 요컨대 국가의 행동은 오직 그 기반이 되는 수단, 즉 물질적 능력인 자원(resources)과 행동의 매개체가 되는 규칙(rules)이 갖춰질 때에 가능하다는 것이다. 자원과 규칙에 따라 주체는 적절한 행동을 취하고, 구조는 이 행동을 결정하고 매개하는 기능을 한다. 다시 말해, 주체는 생산자임과 동시에 부산물이라는 주장이다. 한편, 웬트(Wendt 1991)는 오누프(Onuf)의 책, 홀리스(Martin Hollis)와 스미스(Steve Smith)가 공동 저술한 책에 대한 반론이 되는 논문을 발표한다. 자신의 1987년 논문이 구조화 이론에 경도되어 있다고 지적한 오누프의 주장을 인정하고, 홀리스와 스미스가 분석수준의 문제와 주체-구조의 문제를 혼동하고 있다고 비판한다. 이에 대해 홀리스와 스미스(Hollis and Smith 1991)는 주체와 구조가 쉽게 구별되기 어렵다며 양자가 상호 종속적이라는 주장에는 경험적 근거가 결여되어 있다고 주장한다. 이에 대해 웬트(Wendt 1992)는 그들이 왈츠의 체제 이론만을 고려하고 나머지 이론들을 환원주의라고 보았다고 재반박한다. 왈츠의 체제주의(systemicism)는 정체성과 이익을 외생적 변수로 취급하여 국제사회의 사회적 구성의 양상을 포착하지 못하고, 정체성과 이익이 창출되는 과정을 보여주지 못한다는 주장이다. 이에 대해 홀리스와 스미스(Hollis and Smith 1992)는 주체-구조의 문제는 분석수준의 문제에 포함되는 것으로, 분리된 실체가 아니라 분석 수준에서 편의상 갈리는 것이라고 주장한다.

대표되는 이들의 주장은 국가가 처한 환경적 구조(environmental structure), 즉 문화적·제도적 요소(cultural and institutional elements)라고도 불리는 '규범(norms)'이 국가의 이익(interest) 또는 정책(policy), 나아가 정체성(identity)을 형성하는 것을 보여준다. 규범이란 적절한 행동에 대한 집단적 기대로, 구성적 효과와 규제적 효과를 가진다. 규범의 구성적 효과(constitutive effect)는 규범이 정체성을 정의(구성)하는 규칙과 같이 작동하는 것을, 규제적 효과(regulative effect)는 규범이 정의된 정체성을 배치(deployment)하거나 적절한 법규를 제정(enactment)하게 하는 기준과 같이 작동하는 것을 말한다. 따라서 규범은 정체성을 구성하거나 이미 구성되어 있는 정체성에 따라 발생하는 행위를 규제함으로써 특정한 상황에서 행위자들이 어떻게 행동할지에 대한 기대를 성립하게 한다.

본 논문은 이 모델에서 말하는 규범효과에 해당하는 연구를 진행한다. 규범이 주체의 인식을 변화시키고 이익을 재정의하게 하는 구성적 효과, 현실주의적으로 규정되어 있는 국가 정체성을 배치하여 적절한 법규를 제정하고 정책을 변화시키는 규제적 효과를 살핀다. 앞서 살핀 구성주의의 주체-구조 논쟁을 더 충실하게 따르면, 구조에 의해 형성되고 변화된 주체의 정체성과 이익이 다시 환원하여 구조를 생성하고 변화시키는 순환의 과정을 살펴야 하지만, 인권 레짐과 중국 정부의 관계에서는 규범의 내재화 조차 논란이 되는 문제이므로 완전한 상호작용을 다루는 것은 쉽지 않다. 따라서 본 논문은 국제 인권 레짐과 중국 정부의 상호 과정을 통해 국가가 국제규범을 내면화 시켜 손익계산의 방법을 바꾸고 국가이익을 다른 방식으로 해석하는지, 다시 말해 국제규범을 어겼을 때 부담해야 할 평판 손실을 더 크게 평가하는 반면 이를 통해 얻을 단기적 이익은 적게 평가하고 국가 이익의 우선순위도 다른 방식으로 설정하게 되는지를 살핀다. 이로써 국내적으로, 혹은 국제적으로 국제 규범을 반영하는 '정책'이 시행되고 있는지를 검토한다.

### III. 중국의 국제 인권 레짐 참여

#### 1. 국제 인권 조약 가입 현황

중국은 1971년, 대만을 대신하여 유엔의 정식 회원국이 되면서부터 국제 사회에 적극적으로 노출된다(Kent 1999). 인권 레짐에 참여하기 시작한 것은 1979년부터 이고, 1979년, 1980년, 1981년에는 옴저버로 유엔 인권 위원회에 참석하였고, 1982년부터는 유엔인권위원회, 유엔인권소위원회, 여성지위위원회의 위원이 되었다. 그 이후 국제인권규약<sup>10)</sup>을 비준하기 시작하였다고 볼 수 있는데, 중국이 국제인권 조약에 가입하는 것은 크게 두 단계로 나눌 수 있다(이남주 2008). 첫 단계는 개혁 개방 이후 UN인권위원회 회원국으로 가입하며 국제인권조약에 적극적으로 가입하기 시작한 시기로, 고문 금지 협약에 대한 가입이 대표적인 성과다. 두 번째 단계는 1997년과 1998년으로, 각각 사회권 규약과 자유권 규약에 대한 서명이 이루어진 시기이다. 전자에 대한 비준절차는 2001년에 완료되어 현재 효력을 발휘하고 있으나 후자는 아직 비준이 미루어지고 있는 상황이다. <표 2>는 현재까지 중국이 서명하거나 비준한 국제인권규약의 현황을 보여준다.

10) 국제인권레짐은 인권 준수를 이행할 목적으로 만들어진 국제적 차원의 각종 인권기구와 조약 그리고 인권 이행을 위한 특별절차 등을 포함한다. 유엔을 중심으로 한 인권 레짐은 크게 인권조약에 기반을 둔 기구(Treaty-based body, 규약기구)와 유엔 헌장에 기반을 둔 기구(Charter-based body, 헌장기구)로 나누어진다. 규약기구는 각종 국제인권협약의 이행 상황을 감사 및 평가하는 기구로, 해당 국제인권규약 가입국이 그 규약을 준수하도록 가입국과 대화하고 건설적인 대안을 제시한다. 각 규약위원회는 각국 대표가 아니라 해당 인권분야의 국제 전문가들로 구성되어 특정분야의 인권 상황을 심의하기 때문에 전문성과 비정치성을 띤다. 이에 비해 헌장 기구는 유엔 헌장의 인권 규정에 근거하여 포괄적 인권문제를 다루며 유엔안보리, 총회, 인권위원회, 인권이사회 등이 이에 속한다. 헌장기구는 소속 회원국 대표들로 구성되기 때문에 각국의 이익과 국가 간 외교관계 등이 반영되어 전문성이 약한 반면 정치적 성격이 높다고 할 수 있다(서보혁 2007, 53).

〈표 2〉 중국의 국제인권조약 가입현황

협약명	협약채택 (발효)	비준 (서명)
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)	79.12.18. (81.9.3.)	1980
난민의 지위에 관한 협약 (Convention relating to the Status of Refugees)	51.7.28. (54.4.22.)	1982
난민의 지위에 관한 의정서 (Protocol Relating to the Status of Refugees)	67.1.31. (67.10.4.)	1982
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)	65.12.21. (69.1.4.)	1982
집단 살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약 (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)	48.12.9. (51.1.12.)	1983
고문 및 기타 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지에 관한 협약 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)	84.12.10. (87.6.26.)	1988 (1986)
동일가치노동에 대한 남녀근로자의 동일보수에 관한 협약 (ILO협약 no.100)(Convention Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value)	51.6.9. (53.5.23.)	1990
아동의 권리에 관한 협약 (Convention on the Rights of the Child)	89.11.20. (90.9.2.)	1991
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)	66.12.16. (76.1.3.)	2001 (1997)
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Civil and Political Rights)	66.12.19. (76.3.23.)	미비준 (1998)
장애인권리협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)	2006.12.14. (2008.5.3.)	미비준 (2007)

자료: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&Subid=A&lang=en> (최종검색일: 2009. 10)

## 2. 중국의 국제 인권 레짐 참여 과정: 고문 금지 협약과 사회권 규약을 중심으로

중국은 1986년 12월, 고문 및 기타 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지에 관한 협약에 서명을 했고 1988년 10월 4일에 이를 비준했다. 고문금지 협약의 참여과정은 국제 규범의 침투와 중국 정부의 저항 및 규범 수용 과정을 뚜렷이 보여준다. 중국은 1986년 12월, 고문 및 기타 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지에 관한 협약에 서명을 했고, 1988년 10월 4일에 이를 비준했다. 그러나 중국은 협약을 비준한 이후에 준수해야 하는 의무를 성실히 이행하지 않고 있다. 첫째로 보고서 제출과 관련된 의무를 들 수 있다. 고문금지 협약은 협약이 이행되고 있는 지를 감시할 수 있는 네 개의 절차를 포함하고 있는데, 그 중에서도 유일한 의무사항은 가입국이 협약을 어떻게 이행하고 있는지에 대해 정기적으로 보고서를 제출해야 한다는 것이다. 중국은 이 보고서를 내는 기한을 지키지 않는 경우가 많았다. 1989년 12월 1일에 첫 보고서가 제출되었는데, 이는 제출 기한으로부터 한 달이 지난 것이었고, 1992년에 제출된 보충 보고서는 정해진 제출기한으로부터 2년 후가 지난 것이며, 2006년 2월 14일에 제출된 것은 2001년 11월 2일이 기한이었으므로 4년여의 기간이 지난 것이다. 이에 비해 보고서의 내용은 시간이 지날수록 약간의 진보를 보인다. 초기의 보고서는 11페이지에 해당 하는 짧고 형식적인 것에 불과했다. 그에 비해 1992년에 제출된 보충 보고서는 위원회의 제안을 따라 중국의 정치적, 법적, 사법적 체제를 포함한 두 부분으로 구성되어 있다. 이에 대해 켄트(Kent 1999, 99)는 국내에서 이루어지고 있는 고문의 현상이 어떠한 지와는 별개로 중국 지도자들이 실제로 절차적 의미에서 국제 사회의 규칙을 학습하고 있다는 것을 발견할 수 있다고 평가한다.

두 번째 문제점은 특별 조사관<sup>11)</sup>에 대한 중국 정부의 입장이 일관적이지 않다는

11) 인권위원회는 1970년 경제사회이사회 결의 제1503호에 의한 비공개 심의 및 1967년 경제사회이사회 결의 제1235호에 의한 공개조사 등의 특별절차를 갖고 있었다. '1503 절차'는 인권위원회가 "극심하고 믿을만한 근거가 있는 인권침해가 계속해서 발생하는 경우(consistent pattern of gross and reliably attested violations)"로 판단되는 정보전달(communication, 혹은 진정)에 대해 비공개 토론을 하는 것을 말한다. 이 절차는 국가에 의해 자행되는 광범위하고 지속적인 인권침해를 막기 위해 당사국에 대한 정치적 해결

것이다. 고문 금지 협약 제20조는 당사국의 영토 내에서 고문이 조직적으로 자행되고 있다는 정보가 접수될 경우, 당사국은 위원회의 정보 조사에 협조해야 하며 긴급한 경우에는 관련 당사국의 영토 방문이 포함될 수 있다고 규정하고 있다. 한편 유엔 인권위원회의 또 다른 고문 금지를 위한 감시 체계는 특정 지역의 인권문제에 대해 특별 조사관을 파견하여 조사를 요하기도 한다. 그러나 특별 조사관의 중국 방문에 있어서 중국의 행태는 보고서의 제출의 의무에 대한 것보다 더 만족스럽지 못하다. 첫번째 특별 조사관은 피터 쿠이즈만(Peter Kooijmans)으로, 그는 1988년 12월과 1989년 4월, 티벳 라사에서 이루어진 시위 이후 구속된 사람들에게 대한 고문이 일어나고 있다는 정보에 따라 중국 정부를 상대로 긴급한 서한을 발송했다. 같은 해 4월 21일에 보내진 특별 보고관의 서한에 대해 7월 21일에 중국 정부는 구체적인 답변이 결여된 답신을 보내왔고, 소송 당사자의 진술이 '순전히 위조된' 것이라 주장하였다(Kent 1999, 106). 보다 최근 시점인 2004년 6월에는 테오 반 보벤(Theo van Boven) 특별 보고관의 방문이 단순히 행정적인 이유에 의해 연기되기도 했다. 2003년에는 중국 대표가 인권위원회의 60차 회의에서 특별보고관의 특별 보고서에 대해 비판하는 발언을 하기도 했다(Lee 2007, 452).

한편 1997년에 서명하고 2001에 비준한 사회권 규약은 자유권 규약과 함께 국제 인권 보호를 위한 핵심적 규약이다. 2001년 비준 당시, 중국은 제8조 1항 1호(노동조합 결성과 참가의 자유 및 파업권 관련 조항)에 대해서는 중국의 헌법, 공회법, 노동법 등에 따라 실시하겠다고 예외적 선언을 하였다. 고문 금지 협약과 마찬가지로 사회권 규약도 16조와 17조에 의해 정부에게 규약의 이행 상황을 담은 보고서의 제출 의무가 부과된다. 중국은 이에 따라 2003년 6월 27일 첫 보고서를 경제

---

을 모색하는 데 그 목적이 있다. 검토 결과 해당국의 인권상황이 심각하다고 판단되면 특별조사관 내지 전문가를 임명하여 이 사건을 계속해서 조사하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. '1235호 절차'는 인권침해 피해자가 청원이나 고발을 하지 않더라도 인권위원회 스스로가 인지한 정보와 자료에 기초하여 절차를 개시할 수 있는 자발적 개입의 성격을 띤다. 또한 유엔 인권위원회는 특정 분야의 인권상황이 세계적으로 우려를 살 경우 그에 관한 실무그룹과 주제별 특별조사관을 임명하여 상황을 조사하게 할 수도 있다. 인권위원회 산하에 있던 인권소위원회도 필요시 실무그룹과 특별조사관을 둘 수 있다. 유엔 총회에서 특별위원회를 설치하거나 특별조사관을 임명, 혹은 인권고등판무관에 특정 임무를 부과하여 인권문제를 다룰 수 있다(서보혁 2007, 54-57).

사회 이사회에 제출했다. 이 첫 보고서(UNESC 2004)는 기본적으로 중국이 발전도상국이기 때문에 사회권 규약의 모든 조항들을 실현하지 못하고 있다는 입장을 취한다. 특히 중국은 빈곤퇴치와 인구 증가에 대한 관리, 환경오염에 대한 대응에 집중하고 있고, 제3조의 양성평등에 관해서는 과거에 있었던 여성에 대한 공식적 차별 태도를 극복하기 위한 길고도 어려운 과정에 봉착해 있다고 설명한다. 이에 대해 사회권 규약 위원회는 2005년 4월 24일에서 29일 사이 열린 제34차 회의에서 이 보고서에 대한 심사를 실시하여 7가지 영역에서 진보를 이룬 것에 대해 칭찬을 표했고 28개의 규정에 대해 규약을 실행하지 않을 명백한 이유가 없다고 역설했다. 이에는 독립된 형태의 노동조합을 세울 수 있도록 법을 개정하라는 권고와 정보의 자유나 표현의 자유에 대한 제한을 철폐하라는 권고도 포함되어 있다(CESCR 2005).

### 3. 중국의 국제 인권 레짐 참여 동기

고문 금지 협약에 대한 중국의 비준 동기에 관련한 기존의 특별한 주장을 찾기는 쉽지 않다. 다만 비준 당시에 이 협약이 낮은 수준의 멤버십을 요구하는 조약 기구에 불과했다는 것에 비추어 보아 중국이 아직 국제 인권 레짐의 작동 방식을 정확히 인지하고 있지 못했다는 설이나 천안문 사건 발생 이전 해에 비준이 이루어졌다는 점에 비추어 볼 때 중국 정부가 인권 문제로 국제사회의 큰 비판을 받을 것에 대해 예상하지 못했다는 설 등이 제기 되어있다(Lee 2007, 451-452). 1985년에서 1989년 사이, 중국 정부 차원에서 반(反)고문 캠페인이 실시되고 있었고, 이와 같은 사실이 고문금지 협약을 비준하게 했다는 설도 있다(Kent 1999). 켄트는 전반적인 상황에 비추어 보아 중국 정부가 고문에 반대하는 국제 인권 레짐에 실제적인 양보를 하고 있다고 보았다(Kent 1999, 114).

한편, 중국 당국이 사회권 규약과 자유권 규약에 서명한 배경에 대해서는 다양한 설명이 존재한다. 일례로 1997년, 홍콩의 중국 반환을 앞두고 본토에 비해 훨씬 자유로운 사회였던 홍콩을 중국이 어떻게 통치할지에 대해 국제사회가 관심을 기울이고 있었고 이러한 국제사회의 주목이 중국으로 하여금 1997년 10월과 1998년 10월에 각각 사회권 규약과 자유권 규약에 서명하도록 했다는 주장이 있다(Lee 2007, 447). 10년간 국제사회의 압력(pressure)과 중국 정부의 고민을 거쳤으나, 실

제로 그 결정은 단기적이고 전술적인(tactical) 목표의 성취, 즉 유엔 인권위원회의 인권결의안 상정을 막는 동시에 중국의 인권 관련 경력(profile)을 좋게 하고 국제 사회의 비판을 막는 것을 위해 이루어졌다는 주장도 있다(Kent 1999, 195). 장쩌민 주석의 워싱턴 방문이 있었던 1997년 10월 27일의 하루 전날, 사회권 규약에 대한 서명이 이루어졌고, 유엔 인권위원회의 이사인 메리 로빈슨(Mary Robinson)이 중국을 방문한 직후이자 토니 블레어(Tony Blair) 영국 총리의 첫 중국 방문 직전에 자유권 규약에 대한 서명이 이루어진 것은 정치적인 사항에 대한 고려 역시 서명 시기를 결정하는 중요한 요인이었을 수 있다는 것을 보여준다(Lee 2007, 448). 2001년에 사회권 규약의 비준이 자유권 규약 비준보다 먼저 이루어진 것은 중국이 경제적으로 발전하는 단계에 있다는 것과 “조화사회”를 위해 지역간 불평등을 해소해야 한다는 정부방침과 사회권 규약의 내용이 무관하지 않다는 것에서 쉽게 그 이유를 찾을 수 있다.

이상에서 살펴본 중국의 인권 레짐 참여, 즉 사회권 규약과 고문금지 협약의 가입과 비준의 동기는 중국의 단기적이고 고정적인 국가이익에 대한 기존의 현실주의적 관점에서 비롯된 것이었음을 관찰할 수 있다. 이는 중국 정치 엘리트들은 민족주의적 입장에서 강하고 부유한 중국을 세우는 데 가장 큰 관심이 있고, 이러한 목표는 국제 사회에 대한 참여로 이를 수 있다는 사실을 그들이 인식하기 시작했다고 보는 입장과도 일치한다(Zheng 2004). 시기적으로나 행태적으로 보아 인권 레짐에 대한 중국의 참여에 가장 큰 영향력을 미쳤던 것은 중국의 국제적 이미지라고 볼 수 있다. 국제체제에서 중국의 역할과 책임에 대한 논의들은 중국의 국가 이미지 향상이 궁극적으로 중국의 지위와 영향력을 확대시킬 것이라는 함의를 담고 있다. 이는 책임대국론(負責任的大國)이란 담론<sup>12)</sup>과 무관하지 않다. 책임대국 담론은 1990년대부터 등장하기 시작했는데, 중국 위협론이 확산되던 상황에서 이러한 불신을 불식시키고 국제적 이미지를 적극적으로 제고하기 위해 중국 정부가 확산시키려 노력한 것으로 볼 수 있다. 중국의 학술저널과 인민일보 등에서 책임대국(負責任的大國)이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 1996년이며 이후 급속히

12) 시아리핑은 중국이 제시하는 책임대국의 조건을 세가지로 정리한다. 지역 및 세계적 차원에서 평화와 안정, 그리고 번영에 기여해야 하며, 국제사회의 의무를 진지하게 받아들여야 하고, 국제적 기준 및 규칙의 형성에 참여해야 한다는 것이다(한석희 2006, 90).

확산되었다. 1998년부터 2001년까지 인민일보에 사용된 책임대국이란 용어가 함축하는 의미에 대해 살펴보면, 35%는 국제적 제도 및 기구에서 적극적이고 건설적 역할을 하는 것을 의미하고 28%는 평화와 발전을 지지하는 것을 의미한다. 그리고 12%는 미국에 반대하는 맥락에서 사용되었다는 것을 알 수 있다(Johnston 2008). 이러한 논의는 국제 인권 레짐 참여에 대해서도 적용 가능하다.

1990년 3월 제 46차 유엔 인권위원회 총회에서 미국이 일본, 영국, 프랑스, 독일 등의 국가와 함께 중국정부의 인권 정책을 비판하고 인권 상황 개선을 촉구하는 결의안을 제출한 이후, 서구 국가들은 거의 매년 유엔 인권위원회 총회에 중국의 인권상황을 비판하는 결의안을 제출하였다. 중국은 이에 대해 “비행동동의안(No Action Motion)”<sup>13)</sup>을 제출하는 것으로 대응하였다. 특히, 1995년은 중국에 대한 압력이 가장 강화된 시기로 중국의 비행동동의안이 부결되고 중국 인권문제에 대한 결의안이 총회에 상정되었다. 중국은 계속적인 결의안 상정을 막기 위해 EU 국가들을 비롯한 호주, 노르웨이, 브라질, 일본, 케냐 등과 쌍무적 인권 대화를 개최(이금순, 김수암 2006, 172; 윤영덕 2008, 211; 이남주 2008, 126)하고, 동시에 인권 관련 ‘경력’을 좋게 하기 위해 사회권 협약에 서명하는 등의 노력을 기울였다(Kent 1999, 195). 실제로 사회권 규약에 대한 서명이 이루어진 1997년은 중국 정

13) <표 3> 유엔인권위원회에서 중국의 비행동동의안에 대한 표결상황

연도	비행동동의안 표결결과		
	찬성	반대	기권
1990	17	15	11
1992	27	15	10
1993	22	17	12
1994	20	16	17
<b>1995</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>9</b>
1996	27	20	6
1997	27	17	9
1999	22	17	14
2000	22	18	12
2001	23	17	12
2004	28	16	9

출처: <http://www.unhcr.ch/html/menu2/2/chr.htm>(이남주 2008, 126에서 재인용)

부의 인권규범에 대한 태도가 크게 변화한 시기이다. 1997년 5월 16일 장쩌민 국가주석이 프랑스 자크 시락 대통령과의 정상회담에서 발표한 공동 성명에 “인권 보호와 촉진은 유엔 헌장의 정신과 원칙 그리고 인권의 보편성에 기초해야 한다”는 내용을 포함시켰는데, 이는 인권과 관련된 합의가 외국 정상과의 공동성명에 포함된 첫 사례이다. 또한 1997년 10월 30일, 클린턴과의 정상 회담을 위해 미국을 방문하던 중 아시아소사이어티에 참석하여 인권의 발전은 점진적으로 이루어져야 한다고 강조하면서도 “집단적 권리와 개인적 권리, 경제·사회·문화적 권리와 시민적·정치적 권리는 불가분의 관계에 있다”고 밝혔다(Foot 2000, 213). 이러한 변화는 중국이 국제사회의 비판에 대해 민감하게 반응하고 있다는 것을 반증하며, 앞서 논증한 책임 있는 강대국으로서의 중국의 지위와 영향력에 대한 관심을 보여 준다.

#### IV. 중국의 인식 및 정책의 변화

중국의 인권 담론은 1978년 11기 3중 전회 이후로 크게 변하기 시작하였는데 그 시기는 크게 다음과 같은 세 단계로 구분된다(范燕寧 1992, 62-65; 백영서 1994, 32-55; Kim 2000; 이남주 2004, 61-88; Chen 2005, 162-173; 윤영덕 2008, 199-202). 첫 번째 시기는 천안문 사건이 발생하는 1989년 이전까지로 인권에 대해 부정적인 태도로 일관하던 시기이다. 1980년대 중반, 덩샤오핑(鄧小平)은 “서구에서 말하는 인권과 우리가 생각하는 인권은 본질적으로 다르며 이를 바라보는 관점도 다르다”고 이야기 한바 있다(윤영덕 2008, 200).

두 번째 시기는 1989년 천안문 사건 이후부터 1990년대 중반의 시기로 중국 국내에서 인권문제와 관련된 논의가 활발해지고 연구도 이루어지며 미국을 비롯한 서구 국가의 인권 공세에 적극적으로 대응하기 시작한 시기이다. 장쩌민(江澤民)이 내린 “인권문제의 연구를 심화시키는 것에 관한 지시”를 계기로 여러 매체와 학술 기관에서 인권문제와 관련된 논의가 활발하게 진행되었다. 1991년 3월 2일에는 중국 공산당 선전부가 인권문제 좌담회를 개최하고 인권분야의 연구사업을 본격적으로 추진(焦世新 2007, 135)하였으며, 같은 해 11월 2일에는 〈인권백서(人權白皮書)〉<sup>14)</sup>라고 불리는 〈중국의 인권 상황(中國的人權狀況)〉이 인민일보(人民日

報)에 게재되었다. 1993년에는 중국인권연구회(中國人權研究會)가 설립되어 각국의 인권 실태를 연구하기 시작했다(이금순·김수암 2006).

마지막 세 번째 시기는 1990년대 중후반부터 현재까지의 시기로 점진적 정치개혁과 함께 인권의 법제화가 시도되는 단계이다. 1997년 중국공산당 제15기 전국대표대회에서 발표된 정치보고서에는 “인권을 존중하고 보장한다”는 내용이 최초로 등장하고, 2002년 개최된 제16기 전국대표대회의 정치보고서에서도 “인민이 광범위한 권리와 자유를 향유하도록 하며, 인권을 존중하고 보장한다”는 내용이 재차 천명되었다. 또한 2004년 3월에 개최된 제10기 전국인민대표대회 제2차 회의에서 통과된 헌법 수정안 제33조 제3항에는 “국가는 인권을 존중하고 보장한다”는 문구가 삽입되었다.<sup>15)</sup> 1999년부터 매해 발표되는 <미국인권실태보고서(美國的人權紀

14) 중국이 1991년부터 발표한 인권문제와 관련한 각종 백서들의 목록은 다음과 같다. 中國的人權狀況(1991. 11), 中國改造犯罪的狀況(1992. 8), 西藏的主權歸屬與人權狀況(1992. 9), 中國婦女的狀況(1994. 6), 中國知識產權保護狀況(1994. 6), 中國的計劃生育(1995. 8), 中國人權事業的進展(1995. 12), 中國的兒童狀況(1996. 4), 中國的環境保護(1996. 6), 中國的糧食問題(1996. 10), 1996年中國人權事業的進展(1997. 3), 中國的宗教信仰自由狀況(1997. 10), 西藏自治區的人權事業的狀況進展(1998. 2), 1998年中國人權事業的進展(1999. 4), 中國的小數民族政策及其實踐(1999. 9), 中國人權發展五十年(2000. 2), 西藏文化的發展(2000. 6), 中國的禁毒(2000. 6), 中國21世紀人口與發展(2000. 12), 2000年中國人權事業的進展(2001. 4), 中國的農村扶貧開發(2001. 10), 西藏的現代化發展(2001. 11), 中國的勞動和社會保障狀況(2002. 4), 西藏的生態建設與環境保護(2003. 3), 西藏的歷史與發展(2003. 5), 2003年中國人權事業的進展(2004. 3), 中國的就業狀況和政策(2004. 4), 西藏的民族區域自治(2004. 5) 中國的社會保障狀況和政策(2004. 9), 中國的民族區域自治(2005. 2), 2004年中國人權事業的進展(2005. 4), 中國性別平等與婦女發展狀況(2005. 8), 中國的民主政治建設(2005. 10), 中國老齡事業的發展(2006. 12), 中國的法治建設(2008. 2), 中國的藥品安全監管狀況(2008. 7), 西藏文化的保護與發展(2008. 9), 中國應對氣候變化的政策與行動(2008. 10), 西藏民主改革50年(2009. 3), 中國的減災行動(2009. 5), 新疆的發展與進步(2009. 9), 中國的民族政策與各民族共同繁榮發展(2009)

(출처: <http://www.humanrights.cn/cn/rqlt/rqwj/rqbps/index.htm#>, 검색: 2009. 10)

15) 2004년 12월 23일 북경에서 있었던 ‘헌법 내 인권 관련 조항의 삽입과 인권의 법적 보호’와 관련된 포럼에서 전국인민대표대회 부의장인 지양펑화는 인권을 보장하는 법률 체계와 발전 전략을 세우기 위한 헌법적 기초가 마련되었다고 말했다. 그러나 이를 둘러싼 중국 내외의 지적은 시민적 및 정치적 권리에 적용할 수 없는 공허한 수사(empty rhetoric)에 불과하다는 것이다(Lee 2007, 447).

錄))에서는 미국의 인권문제를 부각시킴으로 중국의 정치체제를 정당화하고 인권 상황을 합리화하고 있다(이금순·김수암 2006, 129-130).

고문에 대한 중국 국내 법과 규칙은 비교적 명확하다. 법률에서는 고문에 대해 명시적으로 금지하고 있으며, 고문 행위가 발생했을 때에 보상할 수 있는 방법에 대해서도 언급하고 있다.<sup>16)</sup> 이러한 국내 법들은 대부분 고문금지 협약의 비준 이후 통과된 것으로, 1995년 보고서에 대한 검토를 거쳐 협약 위원회는 중국 정부의 지속적인 법 개정과 제정을 위한 노력에 대해 격려를 표했다(CAT 2000). 그러나 협약에서 언급하고 있는 고문에 대한 정의를 국내법에서 완전하게 따르고 있지 않는 등의 사실<sup>17)</sup>은 중국 정부가 취한 노력이 완벽하지는 않다는 것을 반증해준다. 또한 법률의 제정이나 법의 준수를 위한 그 밖의 다른 노력들에도 불구하고 권력을 남용하여 비인도적이고 잔인한 대우를 하는 것과 같은 문제들은 범죄율이 증가하여 정부가 이를 낮추기 위한 캠페인을 실시했던 지난 10~15년간 더욱 심각해졌다(Lee 2007, 433-434). 맨프레드 노왁(Manfred Nowak) 특별 조사는 시민들에

16) 1995년 전국인민대표대회에서 판사, 검사, 경찰이 업무를 수행할 때 적용할 보다 구체적인 기준을 담은 세가지 법률이 통과되어 7월 1일부터 시행에 들어갔다. 1994년 인권 개선을 위한 입법 조치와 관련하여 1995년 변호사와 의뢰인의 관계를 명확히 하고 대부분이 국가 소속인 변호사와 구분된 민선변호사의 직업기준을 설정하여 시민들이 자신의 법적 이익을 보호할 수 있도록 하는 변호사 법을 마련하였다. 1996년 3월 17일 전국인민대표대회 제8기 제4차 전체회의에서는 형사소송법을 개정하였는데, 개정안에는 경찰이 피의자를 구금할 수 있는 기간을 30일 이내로 제한하는 한편, 변호인 접근권을 강화, 재판 없는 유죄판결을 금지, 당국의 학대 행위에 대한 보상 청구권 부여 등의 내용이 포함되어 있다. 1997년 제8기 제5차 회의에서는 형법을 개정하여 죄형법정주의 원칙을 확립, 유추해석을 폐지함으로써 법에 따라 처벌을 받고 형벌의 남용을 방지하는 조치를 취하고 있는 등 형법에 대한 개정은 계속되어 왔다. 변호사법, 행정재심법 등의 법률체제는 2000년을 전후로 정비되고 있다(이금순·김수암 2006, 153-154).

17) 대표적인 예로 고문의 정의에 대한 차이는 다음과 같다. 고문금지 협약의 제1장 1조는 “고문”을 공무원이나 공무 수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래, 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌을 하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로, 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위라고 정의한다. 그러나 중국 법률상의 고문(酷刑)에 대한 정의는 ‘정신적’ 고통을 제외하고 있다.

기반을 둔 독립된 인권 감시기구나 감금이 이루어졌던 지역을 방문할 수 있는 독립적인 위원회, 그리고 독립적이고 공정하며 접근 가능한 사법부와 검사의 부재가 상황을 악화시키고 있다고 판단했다(Manfred Nowak 2006).

한편 고문에 대한 중국 사회의 관심은 점차 증가되고 있는 실정이다(Lee 2007, 454-455). 중국에서는 현재 고문의 문제점들에 대한 많은 캠페인이 반부패와 투명성과 책임성의 증대의 기치 아래 진행되고 있다. 고문에 대한 토론과 논쟁들도 더욱 활발해지고 있다. 이는 중국의 대중매체가 극도로 통제 받고 있음에도 불구하고 신문에서 고문과 잘못된 대우에 대한 사례들이 공식적으로 다루어지고 있는 것을 보면 알 수 있다(人民日報 2005/04/05).<sup>18)</sup>

사회권 협약 비준 이후의 국내법 제정 혹은 개정 사례는 이하와 같다. 2001년 말, 중국의 WTO 가입에 따라 노사문제를 국제적 규범에 맞출 필요가 제기되어 노동관계의 규범화와 국내 입법화가 중요한 문제로 대두되었다(이금순·김수암 2006, 153; 장윤미 2004, 168; 윤영덕 2008, 208). 이 시기는 사회권 협약의 비준시기와도 일치한다. 2004년에서 2007년 시기는 특히 집중적으로 노동입법(노동계약법, 취업촉진법, 노동쟁의 처리법)이 추진되었던 시기로, 코포라티즘적 제도의 수립을 위해 노동조합의 활성화(노조조직의 확대, 단체협상제도의 이식, 노사정 협의기구를 전국적으로 설치하는 것)가 이루어졌다. 정부의 사회정책적 지향의 강화 등과 같은 움직임도 관찰된다. 2004년부터 제정에 착수한 노동계약법은 2007년 6월 29일 전국인민대표대회 제28차 회의에서 최종적으로 통과되어 반포되었고, 2008년 1월 1일부터 시행에 들어갔다(백승욱 2007, 8-15). 노동자 개인의 권리에 대한 조항들은 각종 노동관계법에서 보완되고 있지만, 단체 행동권에 대한 조항은 1982년 헌법에서 파업권이 삭제된 이후 근본적 변화를 보이지 않고 있다. 중국의 현행 법률은 파업문제에 대해 명확한 규정을 담고 있지 않으며, 헌법뿐만 아니라 노동법이나 노동조합법에서도 파업을 노조의 권리로 보고 있지 않다. 오히려 파업권을 제한하는 조항들이 산재해 있어 파업노동자에 대한 국가의 개입과 탄압을 합법화하고 있다(백승욱 2007, 33-34; 장윤미 2004, 173; 김재관 2003, 49-50; 윤영덕 2008, 208).

18) People's Daily Online(english.people.com.cn)에서 검색한 영문판 기사 제목은 Return of "Murdered wife" calls China's judicial system in question.

그러나 지난 16년간의 법에 대한 개정 노력과 사회적 관심의 증대에도 불구하고 고문은 여전히 더 많은 향상을 요하는 큰 문제로 남아 있고, 이는 사회권 규약에 있어서도 마찬가지다. 현재 중국은 법적 차원의 개혁과 인권이 유린되고 있는 현실이 공존하는 모순적 상황에 직면해있다고 볼 수 있다.

요컨대 이상에서 살펴본 고문 금지 협약과 사회권 규약 비준 이후의 정책 변화는 대내적 정책과 대외적 정책으로 나눌 수 있다. 대내적 정책의 변화는 관련 법의 제정이나 개정을 통해 알 수 있고, 대외적 정책의 변화는 인권과 관련된 국제문제에 대해 중국이 어떻게 대응하고 있는지를 통해 알 수 있다. 먼저 대내적 정책에 있어 중국은 국제 인권 조약의 국내적 입법화를 하고 있는 진보를 보인다는 것을 살펴 보았다. 그러나 문제는 많은 학자들이 지적하는 '법과 현실의 괴리'라고 할 수 있다. 따라서 중국 정부의 기본적인 법치에 대한 개념 변화를 통해 중국 정부의 인권 관련 대내적 입법화가 단순한 립서비스 차원의 것이 아님을 밝히고자 한다.

무엇보다 중요한 것은 1997년 중국 공산당과 정부의 관련 문건에서 '법제(法制)'라는 단어를 '법치(法治)'로 바꾸고 법률의 중요성을 강조하는 움직임이 있다는 것이다. 1997년 9월 개최된 제15차 중국공산당 전국대표대회에서 당시 중국 국가주석이었던 장쩌민이 '법에 의한 국가 운영(依法治國)'을 역설하며 정치 지도자가 교체되더라도 제도와 법률은 변하지 않을 것이라고 천명한 것도 같은 맥락으로 해석할 수 있다(장윤미 2004, 188). 이러한 법치로의 움직임은 국가의 공식 이데올로기를 집단행동의 정당성을 확보하는 데 적극적으로 활용할 수 있다는 오브라이언(O'Brien 2004)의 주장에 비추어 볼 때, 국가가 인권을 보장해야 한다는 논리를 강화시켜줄 수 있을 것이다.

변화된 대외적 인권정책에 대해서는 몇 가지 특징을 주목할 수 있다(윤영덕 2008, 212). 첫째는 인권문제와 관련된 국제 활동에 적극 참가하며 인권 문제에 대한 중국의 입장과 주장, 중국의 인권 정책을 선전하는 기회로 활용하고 있다는 것이다. 둘째는 인권문제를 둘러싼 국제적 갈등에서 개발도상국과의 연대를 적극적으로 추진하고 있다는 점이다. 셋째는 미국이 매년마다 발표하는 '세계각국의 인권보고서'에 대응해 1999년 이후 2009년까지 매년 전해 년도 미국의 인권 상황을 중국 국무원의 언론홍보실(新聞辦公室) 명의로 '미국의 인권실태보고서(美國的人權紀錄)'를 발표하여 반격하고 있는데, 이는 중국의 대외 인권 정책이 보다 공세적으로 변화되고 있다는 증거이다. 이를 통해 중국이 적극적으로 인권 레짐에 참

여하기 시작한 이후로 대내외적 정책에 유의미한 변화가 발생했고,<sup>19)</sup> 2장에서 언급한 규범의 규제적 효과가 발생하였음을 보여준다. 이는 국제 환경적 요소가 중국 정부로 하여금 국제적 가치를 정책에 반영케 한 것이라 하겠다(Ma 2006, 169).

## V. 결론

이상의 고문 금지 협약과 사회권 규약에 대한 중국의 참여 사례는 국제 사회에서의 이미지 재고를 위한 국가 이익의 추구라는 현실주의적 동기에서 시작되었음에도 불구하고 국제 인권 레짐과 중국과의 상호작용은 결국 구성주의에서 주장하는 두 가지 차원에서의 규범효과, 즉 구성적 효과와 규제적 효과가 야기되었음을 보여주었다. 고문 금지 협약 및 사회권 규약에 대한 중국의 참여는 강하고 부유한 중국을 세우기 위해 국제체제에서 중국의 역할과 책임을 증대시키려는 정치 엘리트들의 현실주의적 이익추구 전략에서 비롯되었다. 이는 중국의 국가 이미지 향상이 궁극적으로 중국의 지위와 영향력을 확대시킬 것이라는 책임대국론(負責任的大國) 담론과 무관하지 않다. 그럼에도 불구하고 1990년부터 고문으로 인한 인권 침해를 방지하기 위한 입법 조치들이 있었고, 2004년에 헌법 내 인권 조항이 삽입되었으며, 2004년에서 2007년에 이르는 기간 동안에는 사회권을 보장하기 위한 노동 관계의 규범화 조치 등이 발표되었다. 더불어 인권 문제와 관련된 국제 활동에 적극적으로 참여하고 개발도상국과 연대를 강화하는 등의 면모도 발견할 수 있는데, 이 같은 대내외적 담론 및 정책의 변화는 구성주의가 주장하는 규범효과를 잘 보여준다고 하겠다.

김(Kim 2000, 153)은 국제 인권 레짐이 구조적 약점<sup>20)</sup>과 실천적 차원에서의 모

19) 물론 변화가 발생했다는 사실 자체보다 더 중요한 것은 긍정적 방향으로 변화가 발생하는 것이겠다. 중국 정부의 정책 변화(특히 대외정책의 변화)가 대내적 단결 강화의 수단으로 사용된다는 주장(전성홍 2008, 96)도 있고, 본 고에서도 사회권 규약과 고문금지 협약에 대해 설명할 때 정책의 변화가 발생하고 있지 않은 부분과 한계점에 대해서도 언급하였지만, 본 논문은 중국 정부와 국제 인권 레짐의 상호작용으로 발생하는 규범효과를 연구하고 있기 때문에 긍정적인 변화에 주로 초점을 맞추었다.

20) 국제 인권 레짐은 인권 침해 문제를 야기하는 당사자인 국가에게 규범을 학습시킴으로

든 실패에도 불구하고 중국의 인권에 대한 이론과 실천에 있어 느리지만 지속적이고 명확한 변화를 야기했다고 평가한다. 본 논문도 이 같은 평가를 내리고 있으며, 앞서 살펴본 중국의 인권 레짐 참여가 발생시킨 중국 정부의 담론적 차원 및 대내외적 정책의 차원에서의 변화가 이를 뒷받침해준다. 따라서 궁극적으로는 국제 사회의 지향점인 인권을 비롯한 규범적 가치를 국내적으로 확산시키는 데 국제사회의 환경적 구조가 영향을 미칠 수 있으며, 관념은 중요한 역할을 하고 있다는 것을 주장할 수 있게 되었다.

물론 본 연구는 구성주의적 설명이 가지는 문제점<sup>21)</sup>을 여전히 극복하지 못했다는 한계를 지닌다. 전술한 긍정적인 변화 못지 않게 여전히 국제 규범을 완전하게 적용하지 못하는 국내외적 정책, 기존의 주권 개념으로 국제 규범의 침투를 방어하고 있다는 점 등은 이러한 한계점이 존재할 수 밖에 없는 이유가 되기에 충분하다. 그러나 이로써 국제 레짐과 개별국가의 상호작용이 국가행태 변화에 유의미한 영향을 미칠 수 있다는 점을 완전히 부정할 수는 없을 것이다. 특히 인권은 '합의의 영토'로 인정되면 어떻게든 실현 가능한 해결책을 마련하게 된다는 특징을 가지고(조효제 2007, 130), 중국과 같이 국가와 사회 사이의 힘이 국가로 현저하게 기울어져 있는 상황에서는 사회적 저항들이 자신의 정당성을 강화시키는 데 공식 이데올로기나 정책을 활용하는 경우가 많다는 점(O'Brien and Li 2006, 1-5)에 비추어 보면 앞서 살펴본 중국과 국제 인권 레짐의 상호작용은 더 많은 실천적 함의를 지니고 있다고 하겠다.

투고일 2009년 8월 25일

심사일 2009년 9월 10일

게재확정일 2009년 10월 5일

써 인권을 보호하게 해야 하는 모순을 근본적으로 지닌다. 또한, 국제 인권 체제가 인권을 보호하기 위한 강력한 제재 수단을 가지지 못한다는 약점도 가지고 있다.

- 21) 구성주의적 분석에 남아있는 미해결의 문제는 특별한 방법론이 없는 묘사적, 설명적 연구이며 인과성이 불분명하다는 것이 대표적이다(Jepperson et al. 1996, 65-68). 구성주의가 현실주의와 자유주의의 논의를 정체성, 문화, 이념의 관점에서 보완하고 있고, 이러한 요소들의 중요성을 적절히 지적하기는 하지만, 구체적 사안에 대한 정확한 평가와 정책 제안을 할 만큼 조작적 이론이 되기에는 한계가 있다는 지적이다(전재성 2009).

## 참고문헌

- 김재관. 2003. "중국 노동자 저항운동의 원인과 국가의 대응." 『국제·지역연구』 12권 3호(가을), 23-57.
- 백영서. 1994. "중국 인권문제를 보는 시각: 동아시아적 상황과 관련하여." 『창작과 비평』 86, 32-55.
- 백승욱. 2007. "후진타오 시대 중국 노동관계의 변화 — 노동계약법 도입 과정을 중심으로." 『현대중국연구』 제9집 1호, 1-47.
- 서보혁. 2007. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 파주: 한울.
- 윤영덕. 2008. "개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책: 저항과 개입에 대한 국가의 대응." 『민주주의와 인권』 제8권 2호.
- 이금순·김수암. 2006. 『개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원.
- 이남주. 2004. "중국 인권정책 변화에 대한 외부 요인의 영향." 『인권과 평화』 제4권 제1호, 61-81.
- \_\_\_\_\_. 2008. "중국에서 인권규범의 확산과 한계." 『대북 인권정책과 인권문제의 세계적 추세』. 제10회 한반도평화포럼 자료집, 115-137.
- 장윤미. 2004. "중국 노동쟁의 처리의 특징과 갈등의 제도화 모색." 『東亞 研究』 제46집, 165-192.
- 전성홍. 2008. "중국의 인권 담론과 정책: 해외 민주화 압력에 대한 대응." 『민주주의와 인권』 제8권 2호.
- 전재성. 2009. "한반도 통일에 관한 이론적 고찰." 『통일과 평화』 창간호.
- 조효제. 2007. 『인권의 문법』. 서울: 후마니타스.
- 최지영. 2004/2005. "주권과 인권: 인권 담론을 통해서 본 중국의 주권에 대한 인식 연구." 『중소연구』 제104호.
- 한석희. 2007. 『후진타오 시대의 중국 대외관계』. 서울: 폴리테이아.
- 范燕寧. 1992. "中國兩次人權理論研究高潮比較." 『社會主義研究』 1992年 第2期, 62-65.
- 焦世新. 2007. "中國融入國際人權兩公約的進程與美國的對華政策." 『復旦學報(社會科學版)』 2007年 第4期, 133-139.
- CAT(Committee Against Torture). 2000. Conclusions and recommendations of the Committee

- against Torture: China. 09/05.2000. A/55/44. Paras, 106-145.
- CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). 2005. Report of 34<sup>th</sup> Session 25 April-13 May.
- Chan, Gerald. 1999. *Chinese Perspectives on International Relations: A Framework for Analysis*. London: Macmillan.
- Chen, Dingding. 2005. "Explaining China's Changing Discourse on Human Rights, 1978-2004." *Asian Perspectives* 29. No. 3.
- Dessler, David. "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?" *International Organization* 43, No. 3.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Foot, Rosemary. 2000. *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. New York, NY: Oxford University Press
- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization* 42. No. 3, 485-507.
- Harding, Harry. 1997. "Breaking the Impasse over Human Rights," in Ezra F. Vogel (ed.), *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century*. New York and London: W.W. Norton & Company, 165-184
- Haas, Peter M. eds. 1992. *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hobson, John M. 2000. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollis, Martin and Smith, Steve. 1991. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Structure and Action: Further Comment." *Review of International Studies* 18. No. 2.
- Jepperson, Ronald L., Wendt, Alexander. and Katzenstein, Peter J., 1996. "Norms, Identity and Culture in National Security." in Peter J. Katzenstein, (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Johnston, Alistair Iain. 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Treating International Institutions as Social Environments." *International Studies Quarterly* 45.

- Kent, Ann. 1999. *China, the United Nations and Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "China's International Socialization." *Global Governance* 8.
- Kim, Samuel S. 1994. "China's International Organizational Behaviour." in Thomas W. Robinson and David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 401-434.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Human Rights in China's International Relations." in Edward Friedman and Barret L. McCormick, *What If China Doesn't Democratize: Implications for War and Peace*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 129-162.
- Krasner, Stephen D. ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Lee, Katie. 2007. "China and the International Covenant on Civil and Political Rights: Prospects and Challenges." *Chinese Journal of International Law* 6. No. 2, 445-474
- Ma, Qiusha. 2006. *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* London: Routledge.
- Nathan, Andrew J. 1999. "China and the International Human Rights Regime." in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg (eds.), *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council in Foreign Relations Press, 136-160.
- Nowak, Manfred. 2006. E/CN.4/2006/6/Add.6, 10/March. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Mission to China.
- O'Brien, J. Kevin and Lianjiang Li. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Potter, Pitman B. 2007. "China and the International Legal System: Challenges of Participation." *The China Quarterly* 191, 699-715.
- Swaine, Michael D. and Johnston, Alistair Ian. 1999. "China and Arms Control Institutions." in Elizabeth Economy and Michael Oksenberg (eds.), *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council in Foreign Relations Press, 90-135.
- UNESCO (UN Economic and Social Council). 2004. E/1990/5/Add.59, 4 March
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." *International Organization* 41. No. 3.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Bridging the Theory/Meta Theory Gap in International Relations." *Review of International Studies* 17. No. 4.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III." *Review of International Studies* 18. No. 2.

- \_\_\_\_\_. 1992. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46. No. 2, 392-425.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Whiting, Allen S. 2001. "China's Use of Force, 1950-1996, and Taiwan." *International Security* 26, 2.
- Zheng, Yongnian. 2004. *Globalization and State Transformation in China*. New York: Cambridge University Press.
- 中國人權 중국인권 [www.humanrights.cn](http://www.humanrights.cn)
- 人民日報 인민일보 <http://www.people.com.cn/>
- UN <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&Subid=A&lang=en>

