

# 탈냉전기 인권과 국제정치적 함의 : 국가중심 시각에 대한 비판적 검토

김수암 (통일연구원)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 서 론
- II. 탈냉전 이후 인권문제와 국가중심 시각
- III. 인도주의적 개입의 국제정치적 함의
- IV. 결 론

## I. 서 론

제2차대전의 비극적인 경험과 홀로코스트에 의해 자행된 인권의 침해를 경험하면서 인류는 제2차 세계대전 후 유엔을 중심으로 인권을 보호하고 증진하기 위한 규범을 정립시켜 왔다. 1948년 12월 10일 제3차 유엔총회에서 인권존중을 위한 국제협력을 유엔의 목적의 하나로 규정하고 『세계인권선언』이 채택되면서 인권신장의 역사는 새로운 전기를 맞게 되었다.<sup>1)</sup>

1) 유엔의 세계인권선언을 필두로 한 국제인권의 규범적이고 제도적 발달에 대해서는 Thomas Buergenthal, "The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights," *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 4(November 1997); Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict* (Cambridge: Polity

냉전의 종식에 따라 국제정치 환경이 변화하면서 인권의 신장과 보호는 재차 국제사회에서 주요 이슈로 부상하고 있다. 인권문제의 중요성은 1993년 6월 오스트리아에서 개최된 『세계인권회의』에서 채택한 『비엔나 인권선언』에 잘 나타나 있다. 이 선언에 따르면 인간의 존엄성 보장과 기본적 권리의 옹호는 모든 인류가 추구하고 있는 공동의 목표로서 시간과 공간을 초월한 국제사회의 주요 과제로 인식되고 있다.

인권 관련 국제규범에서는 인권을 보호하고 실행하는 주체를 국가로 설정하고 있다. 대부분의 국가들은 인권을 보편적 가치로 인정하고 인권의 보호와 증진에 대해 공언하고 있다. 그러나 이러한 공언에도 불구하고 국제정치의 현실에서는 인권이 유린되는 사례가 비일비재하게 발생하고 있다. 여기에는 국가중심 사고가 핵심 요인으로 작용하고 있다. 인권을 실행하는 주체인 국가가 인권을 유린하는 행동을 할 때 외부에서 이를 개선하려는 시도를 할 경우 국가의 주권으로 인해 제약을 당하게 된다. 특히 탈냉전 이후 주요 이슈로 부상되고 있는 '인도주의적 개입'이 근대국가의 속성인 주권 및 내정불간섭의 원칙과 긴장관계를 형성한다는 사실이 인권문제에 내포된 국제정치상의 딜레마의 대표적인 모습이라고 할 수 있다.

탈냉전 이후 국제정치 현실이 변화하면서 인권문제에 대한 인식도 변화하고 있다. 그런데 이러한 인식의 변화에도 불구하고 현실적으로는 여전히 국가중심 사고가 국제정치상의 중심 패러다임으로 작동하고 있다. 인권을 보호하고 증진하기 위해서는 인식과 현실간의 괴리로 인해 발생하는 국제정치적 딜레마에 대한 이해가 전제되어야 한다. 본 논문에서는 국가중심 시각에 대한 비판적 검토를 통해 인권에 내포된 국제정치적 함의를 살펴보고자 한다.

---

Press, 1996), pp. 8~32 등의 업적을 참조할 것. 그리고 인권의 개념에 대해서는 Jack Donnelly, *The Concept of Human Rights* (New York: Routledge, 195) 등의 업적을 참조할 것.

## II. 탈냉전 이후 인권문제와 국가중심 시각

### 1. 탈냉전과 인권문제

#### 1) 개인안보 개념의 대두와 인권

냉전의 종식이 인권에 미친 핵심적인 영향의 하나는 안보개념의 변화라고 할 수 있다. 전통적인 현실주의 국제관계이론에 따르면 안보는 영토안보, 국가이익의 보호, 핵 위협으로부터의 안보 등 주로 군사적인 측면에서 인식되어 왔다. 외국의 위협으로부터 국가를 보호하는 국가안보가 안보의 중심 패러다임으로 작동하던 냉전 시기에는 국가안보와 인권은 조화롭기보다는 상충되는 경우가 많았다. 정치군사적 차원의 전략적 고려에 의해 과테말라, 엘살바도르, 칠레, 이란, 남아프리카, 자이레, 남한, 필리핀 등의 국가에서 반공주의 독재정권이 용인되었다. 이로 인해 개인의 권리, 심지어 생명조차 위협받는 상황이 발생하기도 하였다. 국가안보를 위해 개인의 인권이 희생될 수 있다는 사실을 받아들이는 경우에 한해 국가안보와 인권이 동시에 논의될 수 있을 뿐이었다.

그러나 탈냉전 이후 정치·군사적인 영역 이외에 경제, 정보와 커뮤니케이션, 환경, 인권 등이 주요 이슈로 등장하고 있다. 특히 냉전시대의 이념적 대립구도가 무너지면서 이념적 요소가 인권보다 우선적으로 고려되던 상황이 변하고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 탈냉전이 인권에 미친 영향을 살펴보기 위해서는 안보개념을 둘러싸고 전개되고 있는 논의에 대한 이해가 필요하다.

왈츠는 탈냉전 이후 독일, 일본, 중국 등에서 영토적 경계에 따른 열강 간의 경쟁이 재등장할 것이라고 전통적인 안보개념의 지속을 주장한 바 있다. 그런데 헌팅톤은 주요 갈등이 영토적 경계가 아니라 상이한 문명권간에 발생할 것이라고 문명권의 충돌이 미래의 전선(戰線)이 될 것이라는 주

2) 탈냉전이라는 국제정치의 현상 속에서 행위자와 활동영역의 질적 변화에 대해서는 하영선, “탈근대 지구질서와 한일관계의 미래,” 하영선 편, 『한국과 일본』 (서울: 나남, 1997), pp. 14~15를 참조할 것.

장을 편 바 있다. 그리고 클린턴 대통령의 안보보좌관이었던 레이크는 민주적이고 시장지향적 사회들의 연대와 민주주의를 회피하고 세계공동체에 도전하는 저항국가들-쿠바, 북한, 이란, 이라크, 리비아 등-간의 대립이라는 또 다른 갈등구도를 제시하고 있다. 반면 클레어는 알제리아, 앙골라, 보스니아, 미얀마, 부룬디, 하이티, 카시미르, 리베리아, 르완다, 소말리아, 스리랑카, 수단 등에서의 갈등은 위의 모델로 설명이 되지 않는다고 주장하고 있다. 평화에 대한 심각한 위협은 주요 정치실체간의 갈등이 아니라 국가, 사회, 혹은 문명권 내부에 부조화가 점차 증대되는 현상에서 초래되고 있다는 것이다. 즉, 국가, 사회, 문명권 내부의 집단간 적대와 폭력이 미래의 전선을 형성할 것이라고 주장하고 있다. 빈부의 격차, 종족과 종교적 차이, 인구의 폭발적 증가에 따른 식량과 자원 쟁탈 경쟁, 환경오염 등의 요인이 복합적으로 작용하면서 집단간의 대립이 격화될 것으로 전망하고 있다. 또한 현대의 폭력은 테러, 인종적·종교적 분쟁, 조직범죄, 여성에 대한 폭력, 범죄 폭력 등 다양한 양태를 띠고 있다. 이렇게 폭력의 형태가 다양해지면서 그 사회 내의 구성원들의 인권에 심각한 위협 요인으로 대두되고 있다.<sup>3)</sup>

이상에서 살펴보았듯이 안보에 대한 인식이 변화를 겪고 있고 갈등요인과 폭력양태가 다양해지면서 인권문제도 새롭게 접근할 필요성이 대두되고 있다. 이에 따라 전통적인 국가안보라는 개념에서 대응하는 데는 점차 한계가 나타나고 있다. 냉전 종식 후 국가중심 사고와의 조화를 모색하면서 대안을 제시하는 움직임이 대두되고 있다. 다름 아닌 개인안보 개념이라고 할 수 있다. 도넬리는 “국제적으로 공인된 인권의 효과적인 향유”를 개인의 안보라고 정의하면서 오늘날 어느 국가도 국가안보와 개인안보를 동등하게

3) Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993); Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order* (New York : Simon & Schuster, 1996); 새뮤얼 헌팅턴 지음, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 1997); Anthony Lake, "Confronting Backlash States," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (March/April 1994); Michael T. Klare, "Redefining Security: The New Global Schisms," *Current History*, Vol. 95, No. 604, November 1996.

보지는 않지만 양자간의 갈등이 점차 감소되는 추세에 있다고 주장하고 있다. 4) 만약 국가를 독특한 특성을 지닌 상위의 집단적인 실체가 아닌 개별 구성원의 합으로 설정한다면 국가안보는 모든 시민의 개인안보에서 유래하게 된다. 이에 따르면 개인을 보호하는 문제가 안보로 인식될 수 있는 여지가 생기게 된다. 또한 외부의 위협이라는 전통적인 국가안보 개념도 개인안보에서 접근할 경우 인권이라는 차원에서 재구성될 수 있다. 즉, 외부로부터의 위협은 기본적인 생명권, 자유, 정치적 자결권을 위태롭게 하여 개인을 불안정하게 만들 수 있으므로 국가안보는 인권의 존중이라는 차원에서 이해될 수 있다. 이러한 인식에 따르면 개인의 인권을 희생하는 것은 진정한 의미의 안보라고 할 수 없다. 따라서 냉전시대처럼 외부의 위협을 막는다는 논리로 인권을 희생시키는 것은 오히려 국가의 힘이나 안보를 약화시키는 결과를 초래하게 된다. 역으로 각자가 안정적으로 인권을 향유한다면 국가의 안보는 더 잘 성취될 수 있다. 5) 유엔개발계획에서는 영토적 안보의 배타적 주장보다는 개인안보를 중시해야 한다고 주장하면서 개인안보의 범주로 경제안보, 식량안보, 건강안보, 환경안보, 개발안보, 공동체 안보, 정치적 안보의 7가지를 들고 있다. 6)

이러한 국가안보와 인권의 관계는 국제적인 차원에서도 적용될 수 있다. 탈냉전 이후 미국은 민주주의를 강조하면서 파테말라와 같은 국가에서 시민에 대한 직접적인 폭력을 추방하고 비폭력적인 사회활동과 정치적 비판을 허용하도록 강력하게 촉구하고 있다. 냉전이 종식된 이후 개인의 안보에 중점을 두게 되면 오히려 강력하고 안정적인 동맹을 창출하고 유지할 수 있다는 인식에 따른 것이다. 탈냉전 이후 조정, 평화구축, 예방외교가 강조되면서 국제사회는 점차 인권과 안보가 긍정적인 방향으로 연계될 수 있다는 인식에 따라 행동하기 시작하고 있다. 이러한 방식으로 인권과 안보를 연계시키면 보다 개인주의적이고 권리보호의 연장선상에서 안보에 접

4) Jack Donnelly, "Rethinking Human Rights," *Current History*, Vol. 95. No. 604, (November 1996).

5) 위의 글, p. 388.

6) United Nations Development Program, "Redefining Security: The Human Dimension," *Current History*, Vol. 94. No. 592, May 1995, pp. 229~231.

근하는 것이 가능하게 된다. 다자적 평화유지 차원에서 인권과 안보를 별개로 분리하거나 대립된 것으로 인식하던 사고에서 벗어나 점차 긍정적으로 연계시켜 대응할 수 있다는 인식이 싹트고 있는 것이다.<sup>7)</sup>

## 2) 인권범주의 확대

탈냉전에 따라 안보의 개념에 대한 인식이 변화하고 갈등요인과 폭력의 형태가 다양해지면서 인권이라고 인식되는 범주도 확대되고 있다. 이러한 범주의 확대는 인권 관련 국제규범에도 반영되고 있다. 국제사회에서는 그동안 시민적·정치적 권리(B규약)와 경제적·사회적·문화적 권리(A규약)를 인권의 주요 내용으로 규정하고 행동하여 왔다. 냉전 종식 후 상황이 변화하면서 국제사회는 1993년 비엔나 인권선언을 통하여 새로운 현실을 규범에 반영하고 있다. 동 선언에서는 기존의 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리 이외에 개발권, 난민의 권리, 인도주의적 법률 문제, 소수의 권리와 토착민의 권리, 여성의 권리, 장애인과 어린이들의 권리를 인권의 범주에 포함시켜 포괄적으로 규정하고 있다.

이념이라는 갈등요소가 사라지면서 민족적, 인종적, 종족적, 언어적, 종교적 소수에 속한 개인들의 권리의 보호를 위한 국제적 규범과 제도의 창출에 대한 국제공동체의 관심이 증대되고 있다. 특히 연방의 해체가 소수 토착민들의 자결권과 연결되면서 주권과 갈등이 야기되고 특정인종과 종교를 기반으로 하여 유혈사태를 유발하고 있는데, 이 과정에서 인종청소와 같은 잔혹한 인권유린 현상이 발생하고 있다. 이에 따라 전통적인 생활양식의 보호와 소수민족의 권리보호 문제가 대두되고 있다.<sup>8)</sup>

냉전 시기에는 특정 인권의 우선 순위를 놓고 동서 양 진영이 상이한 입장을 표출하고 있었다. 사회주의권에서는 경제적·사회적·문화적 권리와 인

7) Donnelly, 앞의 글 p. 389.

8) 이러한 문제에 대응하여 유엔의 주도하에 1992년 총회에서 「민족적, 인종적, 종교적, 언어적 소수에 속한 개인의 권리에 선언」(Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic)을 채택하여 규범적 기반을 마련하였다. Buergenthal, 앞의 글, pp. 717~722.

민의 자결권과 같은 집단적 권리를 강조하였다. 반면, 서방 세계에서는 서구적 자유주의의 유산인 시민적 권리에 중점을 두어 왔다. 그리고 경제적·사회적·문화적 권리에 대해서는 국제적 수준에서 거론하기보다는 복지국가 모델에서 보듯이 국가적 차원에서 접근하고 있다. 특히 미국에서는 경제적·사회적·문화적 권리를 권리로 인식하기보다는 목적이나 열망으로 간주하는 경향이 있었다. 뿐만 아니라 미국에서는 경제적·사회적·문화적 권리는 시민적·정치적 권리와는 달리 보편적인 인권개념이 아니고 특정 계층을 위한 권리로 인식하여 왔다. 이에 따라 미국인들은 건강, 사회보장, 고용과 같은 문제를 인권의 관점에서 접근하지 않았다.<sup>9)</sup>

앞에서 살펴보았듯이 개인안보라는 개념이 등장하면서 이러한 인식에도 변화가 발생하고 있다. 최근에는 정치적인 요소 이외에 가난, 부패, 질병, 교육자원의 결핍, 경제적·정치적 저개발 등으로 인해 발생하는 인간의 고통도 보호되어야 할 인권의 범주로 인식되고 있다. 특히 현대자본주의 시장기구 하에서 발생하고 있는 인간의 건강문제, 사회보장문제, 취업문제 등이 인권이라는 측면에서 관심을 끌고 있다. 개인안보의 관점에서 볼 때 자본주의 시장에 의해 초래되는 시민에 대한 위협을 보호하는데 적극적으로 나서야 한다. 또한 전통적 국가이익 개념이 무시해 왔던 분배문제가 중요하게 된다. 이러한 사회적 평등이라는 목표는 시장효율성이라는 목표와 상충할 여지가 있는데, 서구에서는 배분과 기회의 불균등을 완화하고 건강, 교육, 아동, 노인, 빈약자에 대한 지원과 같은 광범위한 사회보장을 위한 지원을 확대하고 있다. 예를 들어 서구선진국은 저임금의 국가에 직업을 수출하여 이익을 볼 수 있지만 선진국 본국에서는 그러한 직업을 상실하는 개인들이 희생에 당하게 된다. 그런데 개인안보 개념에 따르면 국가이익이

9) Allan Rosas and Jan Helgesen (ed.), *Human Rights in a Changing East-West Perspective* (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 1~2; Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory & Practice* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), p. 28~37; 최의철, “미 국무부의 「2000년 북한인권보고서」와 통일연구원 「2000년 북한인권백서」 비교분석,” 정세분석 보고서 (서울: 통일연구원, 2000) p. 4. 사회주의권에서는 국제적 수준에서 경제적·사회적·문화적 권리를 강조하지만 국가적 차원에서 이러한 권리의 실질적 보호에는 심각한 결점이 있다. 역설적으로 오히려 서구에서 경제적·사회적·문화적 권리가 보다 효과적으로 보호되고 있다.

라는 집단적인 이해를 추구하기 위해 어느 누구도 해를 당하거나 희망을 상실 당한 채 버려져서는 안된다. 그러나 개인안보라는 관점에서 IMF가 부과한 구조조정 프로그램을 보면 개인경제안보와 사회·경제적 권리에 대한 관심이 아직까지 다자경제정책에까지는 반영되지 못한 측면이 있다. 이 프로그램은 많은 국가들에게 식량보조금의 폐지를 요구하고 있고 시장의 파괴적인 결과로부터 사회의 취약 계층들에게 완충 역할을 하는 사회보장 프로그램을 해체하도록 요구함으로써 개인의 경제안보에 심각한 위협을 초래하고 있다.<sup>10)</sup>

## 2. 국가중심 시각과 인권문제

### 1) 3가지 세계관과 인권문제

탈냉전이라는 국제정치적 변화에 따라 국제정치상의 행위자라는 측면에서도 변화가 발생하고 있다. 그러나 여전히 국제정치에서는 국가중심 사고가 팽배해 있다. 따라서 국가중심 시각이 변화하고 있는 인권상황에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 비판적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 국가중심 시각 이외의 다른 세계관을 동시에 살펴볼 필요가 있다.

세계관은 크게 3가지로 대별할 수 있을 것이다. 먼저 비토리아(Vitoria)는 인류가 상호 사랑과 원조와 같은 자연법에 의해 지배되는 '보편적 공동체'(universal community) 혹은 '대사회'(great society)를 구성하고 있다는 세계관을 제시하고 있다. 그리고 수아레즈(Suarez)는 인류는 같은 종으로서 단일체일 뿐 아니라 도덕적·정치적 단일체라고 주장하고 있다. 이러한 세계관은 칸트적인 세계정부의 구상으로 이어지고 있다. 다음으로 그로티우스는 비토리아의 보편적 인류공동체에 대해서는 다소 소극적인 입장을 취하면서 '국가들의 법'(law of states)에 의해 지배되는 '국가들의 사회'(society of states)를 강조하고 있다. 즉, 국가들이 하나의 사회를

10) Donnelly, 앞의 글, pp. 389~390; Buergenthal, 앞의 글, p. 715; 최의철, 「냉전종식후 국제정치와 인권」(서울: 통일연구원, 1999), p. 27.

형성하고 있다는 세계관이다. 이 경우 국가들은 국가들의 사회의 통합된 부분이다. 이러한 국가들의 사회는 상호동의를 기반으로 하며 국가들의 법, 즉 집단적으로 동의된 규칙과 관행에 의해 지배된다. 끝으로 홉스에게는 보편적 인류공동체도 국가들의 사회도 존재하지 않는다. 국가는 주권적이고 자기충족적인 도덕적 공동체로 이들의 관계는 자연상태이다. 법은 주권자의 명령이므로 국제법은 가공이다. 주권자의 유일한 관심은 자신의 국가 이익을 증진시키는 것이다. 홉스로 대표되는 국제관계의 국가주의 관점에 따르면 법적으로 주권적이고 도덕적으로 완비된 국가는 서로의 영토적 통합을 존중하고 자발적으로 조인한 국제적 합의와 규약을 준수하는 것 이외에는 의무가 없다. 홉스는 자신의 경계를 벗어난 의무는 없다고 주장하면서 보편적인 인류공동체와 보편적인 자연적 의무를 부정한다. 이것은 국가중심주의 세계관으로 이어진다.<sup>11)</sup>

이상에서 살펴본 현실주의적인 국가중심 세계관, 국제사회라는 세계관, 세계주의 세계관이라는 3가지 시각을 도식화하면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

세계관의 구분	질서의 정도	추구하는 목표
국가중심 세계관	무정부 상태(자연상태)	권력의 영역
국제사회 세계관	국제사회(국가들의 사회)	질서의 영역
세계주의 세계관	세계공동체	정의의 영역

이러한 세계관과 인권과의 관계를 살펴보기로 하자. 먼저, 국가중심 세

11) Bhikhu Parekh, "Rethinking Humanitarian Intervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1, January 1997, pp. 49~53. 화이트는 이러한 세계관의 연원을 현실주의자(Realist-마키아벨리), 합리주의자(Rationalist-그로티우스), 혁명주의자(Revolutionist-칸트)의 세가지 전통으로 구분하고 있다. Hedley Bull, "Martin Wight and the theory of international relations," *British Journal of International Studies*, 2, July 1976; David S. Yost, "Political philosophy and the theory of international relations," *International Affairs*, Vol. 70, No. 2, 1994.

12) Ramsbotham and Woodhouse, 앞의 책, pp. 30~31.

계관의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 세계는 주권국가로 구성되어 있다. 둘째, 모든 국가는 자신의 내정을 적합한 방식으로 다룰 권리를 가지고 있고 외부가 간섭할 권리를 갖고 있지 못하다. 셋째, 모든 국가는 자신이 적절하다고 생각하는 대로 대외문제를 수행할 권리를 가지고 있다. 넷째, 시민적 권위는 그 정당성이 그 시민에게서 유래되고 그것의 유일한 의무는 시민의 집단적 이익을 증진시키는 것이다. 다섯째, 시민은 국가에 복종해야 할 도덕적 의무를 가지고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 국가중심 시각에 따를 경우 인권은 국가의 관할권에 속하고 다른 국가의 유린에 대해서는 개입할 여지가 없어진다.

국가들의 사회라는 세계관에서 인권문제를 논하는 경우 국가는 불개입의 권리를 가지고 있다. 국제사회에서의 정의는 국가의 독립과 법적인 평등성, 자위권, 불개입의 의무, 조약준수의 의무, 전쟁수행의 제한이라고 할 수 있다. 나르딘은 이러한 주장을 다원주의의 관점과 질서의 관점에서 정당화를 시도하고 있다. 먼저 다원주의의 관점에서 볼 때 세계에는 종교적, 도덕적, 경제적, 정치적 문제로 불일치가 존재하는데, 이러한 다원주의가 존중되고 정치적 독립이 존중되어야 한다는 것이다. 이러한 주장에 따르면 개입은 다원주의를 해치는 부정적인 결과를 초래하게 된다. 다음으로 질서의 관점에서 볼 때 불개입은 안정과 평화를 위한 선결요건으로 기능하게 된다. 이러한 주장에 따르면 개입은 국제평화와 질서를 해치는 결과를 초래하게 된다.<sup>14)</sup>

끝으로 국가중심 시각에서는 개입이 이루어지는 경우에도 개입의 정당성을 국가이익의 극대화에서 구하고 있는 반면 세계주의 접근은 개입의 정당성을 모든 인류의 이익에 기여한다는 논리에서 찾고 있다.<sup>15)</sup> 세계주의 세계관에 따르면 국가는 그들의 시민과 비시민 모두의 이익과 권리를 존중하

13) Parekh, 앞의 글, pp. 56~59.

14) Terry Nardin, *Law, Morality, and the Relations of States* (Princeton: Princeton University Press). 나르딘의 주장에 대한 비판적 검토는 Simon Caney, "Human Rights and the Rights of States: Terry Nardin on Nonintervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1, January 1997를 참조할 것.

15) Caney, 앞의 글, p. 27.

는 한에서만 권위를 부여받게 된다. 또한 국가는 인간의 이익을 심화시키는 단지 수단적 가치만을 가질 뿐 고유한 도덕적 가치를 갖고 있지는 않다. 공통의 인류애에 비추어 볼 때 국적에 관계없이 개인들은 존중되어야 할 도덕적 지위와 이해를 가지고 있다. 소극적 관점에서의 이해는 모든 인간은 타인에 대해 살인, 고문과 같은 행위를 해서는 안된다. 적극적 관점에서의 이해는 모든 인간은 복지를 누릴 권리가 있다. 불행, 질병, 고통을 당하지 않도록 다른 사람들이 어떤 생활수준을 달성하는 것을 보장해야 한다. 이러한 입장을 취할 경우 개인의 권리에는 정치적, 시민적 자유뿐만 아니라 경제적 자원권도 포함되어야 한다. 세계주의적 세계관은 목적론적인 시각에 입각해 있는데, 인권과 같은 모두가 공유하는 실질적인 목적을 구현하는 것이 목표이다.<sup>16)</sup>

## 2) 주권과 인권문제

전통적 현실주의 국제정치이론에서 유일한 행위자는 근대국가이다. 모르겐소는 이러한 행위자를 당구공모델로 묘사하고 있는데, 외부 영향력이 내부에 침투될 수 없는 국가 모델이라고 할 수 있다. 이러한 모델의 국가를 상징할 경우 국내문제와 국제문제는 엄격하게 구별될 수밖에 없다. 이로 인해 국가내부의 인권사항은 그 국가의 주권사항에 속한다고 할 수 있다. 결국 인권문제에 대하여 국가가 권위적으로 대응할 수 있는 버팀목은 경직된 주권 개념이라고 할 수 있다. 국제현실의 변화에도 불구하고 권위주의 정권이 경직된 주권개념을 전면에 내세움으로써 인권문제를 둘러싸고 갈등이 발생하게 되는 것이다.<sup>17)</sup>

16) 위의 글, pp. 32~33.

17) Jan Nederveen Pieterse, "Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared," *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1 (January 1997), pp. 74~84. 전통적 현실주의 국제정치이론의 당구공 모델에 대해서는 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1948)을 참조할 것. 주권에 대한 대표적인 업적으로는 F. H. Hinsley, *Sovereignty* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986)을 참조할 것.

근대국가의 주권은 유엔헌장에도 규정되어 있다. 유엔헌장 제1장 제2조 7항에는 “헌 헌장에 포함된 어떠한 것도 근본적으로 어떤 국가의 국내적 관할권 내에 있는 문제에 대해 유엔이 개입할 수 있는 권위를 부여하지 못한다”고 주권적 소관사항은 집단개입의 대상이 아니라는 점을 천명하고 있다. 유엔헌장을 비롯하여 인권관련 국제규범에서는 인권의 보호와 실행을 개별국가에게 맡기고 있다. 따라서 어떤 국가나 UN도 국제적으로 공인된 인권을 위하여 무력을 사용할 권위를 갖고 있지는 못하다. 국가가 자신의 영토 내에서 인권을 감독하는 거의 배타적인 권위를 보유하고 있다는 것이다. 예를 들어 1984년의 고문협약에 의하면 고문이 자행되는 경우 조사할 수 있도록 되어 있으나 그러한 조사결과가 국가에 구속력이 갖는 것은 아니다.

또한 국제사면위원회(Amnesty International)와 같은 인권 관련 비정부국제기구가 인권 신장을 위하여 활동하고 있지만 인권을 보호하고 신장하는 데 유용한 수단이 거의 없다. 헌 단계에서는 선전활동이나 인권 유린 국가의 수치심을 유발하는 것에 의존하는 수준에 그치고 있다.<sup>18)</sup> 특히 증가추세에 있는 국제사회의 인도주의적 지원이 주권과 갈등을 일으키는 문제는 모니터를 들 수 있을 것이다. 국제사회에서 인도주의적인 지원을 행하면서 배분의 상황에 대한 모니터와 인권실태에 대한 조사활동을 요구하고 있는데, 이러한 요구에 대하여 주권의 소관사항이라는 이유로 거부되는 상황이 발생하고 있다.<sup>19)</sup>

인권과 주권이 서로 대립되는 구체적인 사례를 북한을 통하여 살펴보기로 한다. 북한에서는 인권을 보장하라는 국제사회의 요구에 대해 “인권이란 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없으며, 제국주의자들이 말하

18) Donnelly, 앞의 글, p. 390. 물론 비정부국제기구의 활동이 점차 활성화되면서 이들 기구들이 국가 관할권의 도전요인으로 등장하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. ‘국경없는 의사회’(MSF)라는 명칭에서 보듯이 이들은 정부의 허가 없이 국경을 가로질러 행동할 권리를 요구하여 오고 있다.

19) 북한에서도 인도적 지원을 수용하면서 인권기구들의 북한인권실태 조사를 거부하고 있어 조사자체가 어려운 실정이다. 1998년 9월 30일 북한에서 무상의료 지원활동을 벌여온 「국경 없는 의사회」(MSF)는 자신들의 활동을 제한한다고 주장하면서 북한 철수를 발표한 바 있다. 「연합뉴스」, 1998. 9. 30.

는 인권이란 돈만 있으면 별의 별 짓을 다할 수 있는 부자들의 특권이고 인권의 첫째가는 원수는 인민들의 자주권을 유린하며 인권옹호의 간판 밑에 다른 나라의 내정에 간섭하는 제국주의자들”이라고 주장하고 있다.<sup>20)</sup> 북한은 서방에서 주장하는 인권은 특정계급을 위한 인권이므로 개별국가의 특수성과 자주권 권리가 우선시 되어야 한다는 입장이다. 따라서 인권을 보장하라는 요구는 내정간섭에 지나지 않는다고 주장하고 있다. 즉 북한의 인권문제를 거론하는 것은 사회주의의 말살이고 세계제패를 실현하기 위한 정치적 모략책동에 불과하다는 주장이다. 그러나 북한의 주장은 개인의 인권보다는 집단의 권리를 중요시하고 김일성과 김정일 개인의 우상숭배를 위해 인권이 희생당하고 있는 현실을 은폐하려는 의도가 숨어 있다.<sup>21)</sup>

북한의 주장에서 보듯이 주권은 개별국가가 인권유린을 은폐하고 호도하기 위한 명분으로 활용되는 측면이 강하다. 그런데 당구공모델이라는 근대 국가의 모델은 현실에서는 이상론에 지나지 않는다. 뿐만 아니라 탈냉전 이후 주권이라는 측면에서도 점차 인도적 개입이 가능하다는 주장들이 제기되고 있다. 먼저 정치적 권위는 일반의지에 부합되어야 하며 일반의지에 부합되는 방향으로 행동할 때만 주권으로서의 권위가 인정된다는 견해가 제기되고 있다. 일반의지에 입각한 주권이론을 따를 경우 인간 삶에 대한 평등권, 자유와 재산권의 인정 등 기본적인 인권을 존중할 때 시민에 대한 국가의 권위는 정당화될 수 있다. 따라서 일반의지에 부합되지 않으면 국가의 권위는 정당화될 수 없다. 그러한 권위가 결여되어 있는 국가는 국제사회의 유효한 구성원으로 인정될 수 없다.<sup>22)</sup>

또한 냉전 종식 후 소수민족이나 인종의 자결권이라는 입장에서 주권은 절대적일 수 없다는 견해가 제기되고 있다. 반인륜적 범죄행위나 인종청소 등으로 인해 특정 인종집단에 대해 심각한 인권침해가 지속될 경우 자결권

20) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 「로동신문」, 1994.11.4.

21) 김창렬, “제국주의자들이 떠벌이고 있는 <인권옹호>와 그 반동적 본질,” 「근로자」, 1990, pp. 94~95. 북한의 인권개념의 특징에 대해서는 최의철 외, 「북한인권백서 2000」(서울: 통일연구원, 2000), pp. 9~14을 참조할 것.

22) John Charvet, “The Idea of State Sovereignty and the Right of Humanitarian Intervention,” *International Political Science Review*, Vol. 18, No.1, January 1997.

의 요구는 보호되어야 한다는 주장이다.<sup>23)</sup> 이러한 상황에서 국가주권은 결코 절대적인 권리라고 할 수는 없다. 인종청소 등 대규모의 차별적인 인권침해에 대해 정부정책에 변화가 없고 다수가 분리를 지지할 경우 외부개입은 정당화될 수 있다. 뿐만 아니라 지역자치정부와 소수민족의 정당한 권리요구가 무시되고 정부에 대한 참여가 보장되지 않을 경우 인도적 개입이 정당화될 수 있다는 주장까지 제기되고 있다.<sup>24)</sup>

이상과 같은 제반논의와 함께 세계화라는 국제정치 현실의 변화에 따라 전통적인 주권개념에 입각한 국가의 관할권도 점차 약화되는 추세에 있다. 먼저 주권은 역사적인 산물이라는 사실을 상기할 필요가 있다. 흔히 주권은 고정된 원칙으로 인식하고 주권의 역동성을 인정하지 않으려는 경향이 있다. 그러나 현실 국제정치에서 국가주권은 국가간 힘의 차별에 의해 제한 받아 왔고 현재는 이전보다 훨씬 더 가공이라는 측면이 강하다. 국경을 가로지르는 엄청난 교류의 증가로 재정, 경제, 정보, 인민에 대한 통제가 약화되고 있다. 특히 인터넷을 매개체로 한 사이버공간 등 정보통신혁명이 급격히 진행되면서 국가주권은 신성불가침의 강도가 점차 약해지고 있다. 주권을 핵심으로 하는 국가중심 시각은 세계화라는 국제현실의 변화 속에서 지구사회라는 인식에 의해 도전 받고 있다. 현재의 세계는 국가중심 세계와 다국적기업, 초국가기구, 인종집단, 교회와 같은 다자적인 행위자라는 2가지 세계가 상호 복합적으로 작용하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 후자의 세계관에 입각할 때 주권의 신성불가침성은 약화될 수밖에 없다. 세계화의 시대에는 보다 유연한 주권 개념이 필요하다. 부분적이고 기능적이며 분화된 주권의 개념이 필요하다.<sup>25)</sup> 즉, 법적 주권과 현실적으로 향유할 수 있는 자율성의 척도인 작동주권(operational sovereignty)간에 괴리가 발생하는 것이다. 그리고 GATT, IMF, WTO 등의 국제기구로 인해 독립으로서의 주권개념이 공유된 주권개념으로 이동하고 있다는 주장도 제기되고 있다.<sup>26)</sup>

23) Richard Falk, "The New Interventionism and the Third World," *Current History*, Vol. 98, No. 63, November 1999, p. 375.

24) 최의철, 앞의 책, p. 18.

25) Pieterse, 앞의 글, pp. 74, 87.

이와 같이 국가의 통제력이 약화되면서 최근 정부가 테러리스트, 범죄조직, 그리고 군사조직과 같은 강력한 집단에 의해 자행되는 인권침해로부터 관할권을 효율적으로 행사할 수 있는 지에 대해 의문이 제기되고 있다. 이에 따라 개인의 범죄책임을 중시하는 경향이 대두되고 있다. 비록 형성단계이기는 하지만 대규모 인권침해에 대한 국제적 책임의 범주에 정부 이외에 개인과 집단이 포함되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.<sup>27)</sup>

### III. 인도주의적 개입의 국제정치적 함의

#### 1. 인도주의적 개입의 정의

국가중심 시각에서 볼 때 현실 국제정치에서 인권과 국가주권이 대립되는 대표적인 이슈는 인도주의적 개입의 문제라고 할 수 있다. 탈냉전으로 다양한 형태의 분쟁이 발생하면서 세계 도처에서 고통을 당하는 시민들이 증가하고 있다. 이에 따라 고통을 당하는 다른 국가의 시민들의 고통을 종식시키려는 인도주의적 개입이 국제정치의 주요 이슈로 부상하고 있다.

먼저 인도주의적 개입은 평화의 관점에서 접근할 수 있다. 평화에는 소극적 의미의 평화와 적극적 의미의 평화가 있다. 전쟁이 없는 상태를 소극적 의미의 평화라고 한다면 저개발국가에서 사회적 불평등과 빈곤 및 정치적 폭력과 정치적으로 초래된 기아로 수많은 사람들이 죽어 가고 있는 상황을 극복하는 것이 적극적 의미의 평화라고 할 수 있을 것이다.<sup>28)</sup> 적극적 의미의 평화는 빈곤의 문제이고 통치의 문제이며 정치·경제·사회적 문제가 복합적으로 작용하는 문제이다. 탈냉전 후 국제정치의 이슈로 대두되고 있는 인도주의적 개입은 국제사회가 적극적 의미의 평화개념에 입각하여 대응하고 있는 문제라고 할 수 있을 것이다.

26) Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996), p. 14.

27) Buergenthal, 앞의 글, pp. 717~720.

28) Johan Galtung, "Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives," *Essays in Peace Research*, Vol. 1, pp. 244~262.

그런데 인도주의적 개입을 실천에 옮기는 과정에서 '인도주의적' 사안을 어떻게 정의할 것인가가 핵심쟁점으로 대두될 수 있다. 현실적으로 대등한 국가가 병렬해 있는 국제정치의 속성을 감안할 때 모든 국가가 수용할 수 있는 인도주의적 개입을 정의한다는 것이 수월한 문제는 아니다. 나아가 인도주의적 사안을 규정하는 문제를 놓고 국가간에 견해가 대립될 수 있다는 것이 인도주의적 개입에 내포된 국제정치적 함의의 본질이라고 할 수 있다.

국제규범상으로 어떤 국가내부 문제에 대한 개입을 규정하고 있는 것은 유엔헌장이다. 유엔헌장은 제7장에서 평화에 대한 위협, 평화의 침해 혹은 공격적 행위에 대해 개입을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 대부분 인도주의적 개입을 정당화하는 근거로 유엔헌장의 이 규정을 들고 있다. 그런데 이 조항을 현실적으로 어떻게 인도주의적 개입과 연관시킬 수 있는지가 문제시될 수 있다. 실제로 이러한 헌장의 규정이 1991년 북부 이라크의 쿠르드족에 대한 인도주의적 지원에 권위를 부여한 안보리의 결의안 688에서는 호소되지 않았다. 소말리아에 대한 유엔의 개입에서 개입의 법적 기반은 정부의 부재라는 부트로스 갈리 유엔 사무총장의 발언에서 보듯이 다른 견지에서 개입이 이루어지고 있다. 또한 제7장의 규정을 개입의 근거로 인정한다고 하더라도 규정 자체의 모호함이 문제라고 할 수 있다. 특히 평화에 대한 위협을 어떻게 정의할 것인가가 핵심쟁점이다. 평화에 대한 위협을 확대하여 해석하려는 움직임이 대두되고 있으나 여전히 사례별로 접근하고 있고 일반적 독트린을 정립할 수 있는 단계는 아니라고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 이러한 문제에도 불구하고 주로 평화의 유지를 위해 개입이 행해졌으나 최근에는 인권과 민주적 과정의 회복과 같은 보다 야심적인 목표를 위해 무력의 사용이 필요하다는 견해도 제기되고 있다.<sup>30)</sup>

그렇다면 '인도주의적 개입'을 어떻게 정의할 수 있는가? 인도주의적 개입이란 내전, 특정 종족, 민족에 대한 대량학살, 기아와 같은 사건에 의해 야기된 고통을 종식시키거나 최소한 감소시킬 목적으로 어떤 국가의 내정

29) Hoffmann, 앞의 책, pp. 28~31; Pieterse, 앞의 글, p. 73.

30) Thomas G. Weiss and Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help* (Colorado: Westview Press, 1996), p. 9.

에 대하여 외부에서 개입하는 것으로 정의할 수 있다. 인도주의적 개입의 목적은 현존하는 국가를 안정화시키고 교전당사자가 수용할 수 있는 권위의 구조를 창출하는 것이다.<sup>31)</sup> '인도주의적 개입'이 성사되려면 어떠한 조건이 충족되어야 하는가? 파레크는 다음의 2가지 조건이 충족된다면 '인도주의적'이라고 정의할 수 있다고 주장하고 있다. 첫째, 인류애, 동정심, 동료애 그리고 공평무사한 의미에서 개입이 이루어져야 한다. 어떤 국가가 자신이 선택하는 정부를 수립하거나 천연자원에 대한 통제를 획득할 목적으로 다른 국가에서의 고통을 경감하려고 한다면 그 행동은 이기적인 동기이지 인도주의적이라고 할 수는 없다. 둘째, 인도주의적 행동은 인간에게 가해지는 고통의 범위를 최소한으로 설정하여 행해져야 한다. 그러나 후자의 관점은 문화적으로 조건이 결정되기 때문에 이러한 방식으로 인도주의를 정의하게 되면 문화적으로 중립성의 문제가 야기될 수 있다. 예를 들어 가난, 영양실조, 경제적이고 정치적인 잘못된 경영을 통하여 서서히 발생하는 죽음은 광범위한 사회경제적 질서의 급격한 내적 구조화를 요하는 사회적 부정의와 불평등으로 인식될 뿐 인도주의적 관점에서 외부의 관심을 끌지 못할 수 있다.<sup>32)</sup>

'인도주의'뿐만 아니라 '개입'을 어떻게 정의할 것인지도 논란의 대상이 될 수 있다. 헤들리 불은 "외부의 당사자나 당사자들에 의해 주권국가 혹은 보다 광의의 독립적인 정치공동체가 관할권을 가지고 있는 사안에 대하여 독재적인 혹은 무력을 수반하는 간섭을 행하는 것"이라고 개입을 정의하고 있다.<sup>33)</sup> 그러나 불의 정의에 대해서는 '독재적인', '간섭'이라는 용어가 적절치 못하다는 비판이 제기되고 있다. '개입'이 성사되려면 다음과 같은 점이 충족되어야 한다. 첫째, 개입의 객체인 국가가 주권체라고 널리 인정되

31) Bhikhu Parekh, "The Dilemmas of Humanitarian Intervention: Introduction," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1, (January 1997), pp. 5~7.

32) Parekh, "Rethinking Humanitarian Intervention," pp. 54~55. 인도주의의 원칙으로 인류애, 공평성, 중립성, 보편성의 4가지 원칙을 드는 견해도 있다. Ramsbotham and Woodhouse, 앞의 책, pp. 14~18.

33) Hedely Bull, "Introduction," Hedely Bull, (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 1.

어야 한다. 개입은 국가자율성의 침해이고 문제의 국가가 자율권을 향유하고 있어야 한다. 둘째, 개입은 그 행동이 어떤 국가의 내정에 영향을 미치는 것을 의미하지 병합이나 양도를 의미하는 것은 아니다. 따라서 전쟁과 정복과는 구별되어야 한다. 셋째, 어떤 행위에 대해 당사국이 반대한다면 개입이라고 할 수 있다. 국가가 외부에 도움을 요청하거나 환영한다면 개입이라고 할 수는 없다. 내전의 경우 한쪽 파당이 외부의 도움을 요청하고 다른 파당은 그것을 비난할 때 보다 어려운 상황이 발생한다. 이 때에는 어느 쪽이 보다 적합한 법적 타이틀을 갖고 있거나 더 큰 정치적 권위를 가지고 있느냐에 따라 판단해야 한다. 넷째, 인간이 지속적으로 서로에게 영향을 미치더라도 국가가 그렇게 해야 한다. 이민, 무역, 재정, 대외정책이 다른 국가의 시민의 삶에 직간접적으로 영향을 미치지만 이것을 다른 국가에 대한 내정의 간섭이라고 할 수는 없을 것이다. 개입은 그 영향이 무의식적이 아닌 의도된, 우연이 아닌 직접적이고 목표를 가질 때 발생한다. 개입은 간섭의 하나의 형태이고 외부적 주체가 물리력을 사용하여 어떤 국가의 영토적 통합성을 위배할 때 발생한다. 즉, 개입의 행동은 외부적 주체가 특별한 방식으로 다른 국가의 질서를 회복할 목적으로 다른 국가의 내정에 강제적으로 간섭하는 것으로 정의할 수 있을 것이다.<sup>34)</sup>

그러나 이상의 조건을 충족하여 인도주의적 개입이 이루어지더라도 인도주의적 개입이 정당성을 부여받기 위해서는 다른 조건도 충족되어야 한다. 나르딘은 다음의 4가지 조건이 충족된다면 인권을 증진하기 위해 개입이 가능하다고 주장하고 있다. 첫째, 무력개입에 앞서 가능한 다른 처방이 시도되어야 하고 그러한 처방이 실패한 뒤에 인권을 보호하기 위한 무력개입이 행해져야 한다. 둘째, 개입은 치유해야 할 목표인 인권유린을 종식시키는 것을 목적으로 해야 한다. 셋째, 인권의 침해 상황이 개입으로 인해 발생하게 되는 비용보다 훨씬 심각해야 한다. 넷째, 인도주의적 개입으로 인해 야기될 수 있는 국제안정에 대한 부정적 효과가 최소화되어야 한다. 그런데 나르딘은 인권을 정의하면서 시민적·정치적 권리에 국한하고 경제적, 환경적 권리는 종속적인 것으로 간주하고 있다. 이에 따라 정치적 권리에

34) Parekh, 앞의 글, pp. 53~54.

대해서는 개입을 행하면서 다른 권리에 대해서는 개입하지 않는 차별적 처방의 문제가 발생하게 된다.<sup>35)</sup>

## 2. ‘인도주의적 개입’과 국가중심 시각

유엔헌장 제7장에서 개입을 위한 근거를 규정하고 있지만 한편으로 유엔헌장 제1장 제2조 7항에서는 국가의 관할권을 인정하고 있다. 이러한 유엔헌장을 필두로 국제규범에서는 국가를 인권보호와 증진을 수행하는 실체로 규정하고 있다. 이와 같이 인권 관련 국제규범에서 국가가 실행의 주체로 규정되어 있기 때문에 실제로 인도주의적 개입을 실행하는 과정에서 국가중심 시각이 지속적으로 영향을 미치게 된다. 인도주의적 개입은 인류유대, 공통의 인류애 등 세계주의 세계관에 기반을 두고 있지만 국제규범 상으로나 현실적으로 실행의 주체는 국가이므로 국가중심 세계관과 상충하는 경우가 발생하게 된다. 그러면 보다 구체적으로 인도주의적 개입의 주체를 국가로 설정할 경우 실행과정에서 제기되고 있는 논쟁에 대하여 살펴보기로 한다.

먼저 국가가 실행의 주체로 될 경우 인도주의적 개입과정에서 권위의 정당성이 핵심쟁점으로 등장하고 있다. 유엔 안보리는 이라크내 쿠르드족, 소말리아, 구 유고연방, 하이티 등에 대해서는 개입을 실행하였다. 집단적인 인도주의적 개입의 문제와 관련하여 탈냉전 시기에 안보리의 영향력이 증대되고 있다. 또한 국제공동체가 필요하다면 힘으로 대규모 인권침해에 대응해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 인도주의적 개입을 실행하는 데 있어서 유엔의 역할에는 한계가 있다. 먼저 유엔 안보리가 인도주의적 개입을 실천에 옮길 수 있는 충분한 법적 기반을 갖추고 있는 지에 대해서는 여전히 의문의 여지가 많다.<sup>36)</sup> 둘째, 유엔을 실질적으로 주도하는 강대국의 전략적 이해가 중요한 요소로 작용하고 있다. 현실정치에서 강대국이 전략적 이익이 없는 약소국의 국내문제에 개입하기를 꺼릴 경우

35) Caney, 앞의 글, pp. 30~31.

36) Buergenthal, 앞의 글, p. 722.

유엔이 인도주의적 개입을 주도하는 데는 한계가 있다. 걸프전에서 보듯이 강대국들의 지정학적 이익이 유엔의 목적에 합치될 때는 개입이 가능하였지만 이 경우에도 유엔의 불확실한 위임에 의해 개입이 실행에 옮겨졌다. 결국 미국과 같은 강대국이 주도하지 않을 경우 유엔의 신뢰도는 약화될 수밖에 없다. 셋째, 유엔 안보리가 인도주의적 개입을 위한 관행을 규정하고 있지만 이 경우에도 상임이사국의 헤게모니로서의 안보리의 본질이 문제시되고 있다. 냉전 종식 후 안보리의 이념적 색채는 사라지고 있으나 여전히 중국과 러시아는 서구영향력의 확대의 장으로 유엔 안보리가 이용되는 것을 경계하고 있다. 따라서 인도적 문제로 유엔 안보리가 적극적인 역할을 하는 것은 구조적으로 제한되어 있다. 유고의 사태에서 보듯이 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 러시아가 반대하게 되자 미국과 나토동맹은 지역적 접근방식을 선택하였다.<sup>37)</sup>

그러나 이러한 접근방식 또한 비판의 여지가 있다. 첫째, 나토동맹의 지역군 행동은 유엔의 무력사용 허가 없이 행해진 것이다. 둘째, 미국이 국제테러국가나 '불량배' 국가에 대한 대응으로 독자적으로 무력을 사용할 가능성이 증대되고 있다. 셋째, 인도적 개입을 이유로 국제질서에 위협적인 전례가 만들어졌다는 점이다.<sup>38)</sup> 또한 지역적 접근방식에 따라 다양한 다자적 조직 하에서 권위를 부여하게 되면 인도주의적 개입이 지역적 이해에 노출되는 문제가 발생하게 된다.<sup>39)</sup> 이와 같이 권위의 부여라는 관점에서 볼 때 집단적인 인도주의적 개입은 일관된 원칙 없이 적용되는 문제점이 있다. 그 방식도 미국의 일방적 행동, 유엔의 책임, 지역책임에 의한 의존 등 다양한 형태를 띠고 있다.<sup>40)</sup>

둘째, 이러한 권위의 정당성과 연관된 쟁점으로 국가가 주체가 될 경우 동기의 순수함이 문제로 제기되고 있다. '인도주의'는 인류애라는 보편적 인식을 기반으로 하고 있으므로 인도주의적 개입은 인류애의 감성, 동정심에 의해 이끌리는 행동으로 사심이 없어야 한다. 그러나 국가중심 시각에

37) 최의철, 앞의 책, pp. 14~15.

38) Falk, 앞의 글, p. 372.

39) Pieterse, 앞의 글, pp. 73~74.

40) 최의철, 앞의 책, pp. 15~16.

따르면 국가이익을 추구하는 것이 기본목표인 국가는 사적 이익에 따라 행동하는 경우가 대부분이다. 이에 대해 실제 현실에서 인도주의적 개입에는 복합적인 동기가 작용한다는 논리를 들어 반론을 제기하기도 한다. 즉, 국가의 사적 이익과 인도주의 동기가 복합적으로 작용하여 개입이 이루어지는 경우 인도주의적인 혜택이 있다고 한다면 '인도주의'라고 명명할 수 있다는 것이다. 그리고 광범위한 대중적 요구가 있다면 인도주의적 개입에 참여할 권리가 있다고 주장한다. 이러한 동기의 순수함의 비판에 대한 반론에도 불구하고 여전히 인도주의 문제가 지정학적이고 전략적인 고려에 의해 좌우될 가능성은 크다. 특히 대중의 요구에 따라 개입이 가능하다는 주장도 대중의 요구가 헌법과 같은 무게를 가질 수 없을 뿐만 아니라 여론이 미디어와 정부의 조종에 좌우될 가능성이 높기 때문에 여전히 문제시될 수 있다.<sup>41)</sup>

특히 권력정치적 속성에 대한 인식이 완전히 불식되고 있지 않은 상황에서 약소국의 입장에서 개입은 지속적으로 논란의 대상이 되어 왔다. 현실 국제관계의 권력정치적 속성으로 인해 인도주의적 개입은 강자가 인도주의라는 가면을 쓰고 약자에게 간섭하는 수단이라는 인식이 있어 왔다. 이에 따라 불개입은 강자에 의한 약자의 지배를 방지하는 국제관계의 민주화에 기여하는 측면이 있다고 인식되어 온 측면이 있다.<sup>42)</sup>

셋째, 개입의 선별성과 이중기준의 문제이다. 예를 들어 이라크의 쿠르드, 소말리아, 전 유고연방, 르완다에서 인권유린의 실상은 인류의 양심에 큰 충격을 주었지만 캄푸치아에서의 대량학살, 천안문에서의 발포, 미얀마와 칠레의 독재정권, 수단에서의 재앙은 인도주의적 개입을 이끌어내지 못하였다. 먼저 인도주의적 개입은 대부분 텔레비전이 집중적으로 보도하는 경우에 발생한다. 미디어가 집중 조명한 쿠르드, 소말리아, 보스니아의 위기에는 인도주의적 에너지가 투입되었지만 같은 기간 수백만명이 앙골라,

41) Parekh, 앞의 글, pp. 56~59; Nicholas J. Wheeler, "Agency, Humanitarianism and Intervention," *International Political Science Review*, January 1997, Vol. 18, No. 1, pp. 9~10, 14.

42) R. J. Vincent, "Grotius, Human Rights, and Intervention," in Hedley Bull, Benedict Kingsbury, Adam Roberts (ed.), *Hugo Grotius and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1992), p. 251.

리베리아, 아프가니스탄의 잔혹한 내전에서 고통을 당하며 죽어갔다. 특히 미디어의 선별성은 다음의 사례에서 극명하게 나타나고 있다. 대부분의 미디어들이 기근과 전쟁으로 고통을 당하고 있는 지역의 시민들에 대해서는 집중적으로 조명하면서도 가난과 영양실조로 서서히 죽어 가는 수백만에 대해서는 침묵을 지키고 있다. 이러한 '침묵의 대량학살'(silent genocide)은 지구정치의 자연스럽고 불가피한 조건으로 받아들여지고 있다. 이러한 '무지의 홀로코스트'(holocaust of neglect)가 어떻게 인도주의의 담론이 기본적인 생존권이 부인되는 수백만을 배제하는 방식으로 형성되고 있는지를 잘 드러내주고 있다.<sup>43)</sup> 다음으로 개입을 하는 당사자가 개입에 특별한 이해가 있는 경우에 개입이 이루어진다. 또한 대규모의 군사적 반발이나 열강간의 이해가 없는 경우에 개입이 성사된다. 이러한 선별성에 대하여 인도주의적 개입이 전혀 없는 것보다는 비록 선택적이라도 인도주의적 개입이라는 기본원칙을 실행에 옮기는 것이 낫다는 주장을 제기할 수 있다. 그러나 이 경우에도 인도주의적 개입의 일반적인 독트린이 없다는 문제가 발생한다.<sup>44)</sup>

이러한 선별성 논쟁은 주권이라는 국가중심 시각에서 살펴볼 수 있다. 최근 대량학살은 더 이상 주권의 특권적인 소관사안이 아니라는 인식이 대두되고 있다. 소말리아, 르완다에서의 다자적인 인도주의적 개입, 전 유고와 르완다에 대한 전범 재판, 국제형사재판소의 창설 등의 예를 볼 때 국제적으로 대량학살은 용인될 수 없는 것으로 인식하는 계기가 되었다. 그러나 대량학살은 외부세계에 강력한 감정적·정치적 반응을 일으키는 문제이므로 주권의 소관사항이 아니라는 인식이 싹틀 수 있는 여지가 있다. 그렇지만 이러한 대량살상을 매개로 모든 인권유린이 주권의 특권적 소관사

43) Wheeler, 앞의 글, pp. 12~14. 국가와 대조적으로 국제사면위원회와 국경 없는 의사회는 인간의 고통에 대한 대응에서 선택적이지 않다. 그렇지만 이들의 자원은 국가 행위자에 비교하여 제한적이다. 서방정부가 이들에게 일부 재정 지원을 해주고 있지만 필요한 것은 국가의 힘과 자원이 이들의 활동을 지원하기 위하여 보다 효과적으로 동원되어야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이들 비정부기구의 최대의 강점은 평화를 사랑하는 본질에 있다.

44) Pieterse, 앞의 글, pp. 73~74.

항이 아니라는 점을 일반화하는 데는 여전히 한계가 있다. 결사의 자유의 제한, 부정선거, 폭력적인 체포와 구금과 같은 다른 인권사안에서는 여전히 주권에 기반한 관할이 강력하게 작용하고 있다.<sup>45)</sup>

또한 자신의 관할권 내의 시민에 대해서만 보호의 의무가 있다는 국가중심 시각은 인도주의적 개입으로 인한 자국민의 희생이 가시화 될 때 제약 요인으로 작용하게 된다. 그러므로 국가의 지도자들이 무력을 수반하는 인도주의적 개입을 실행에 옮기기 위해서는 공통의 인류애를 위하여 자국 병사가 위험에 빠지는 것을 감수할 의지가 있어야 한다. 부시 행정부는 소말리아에 미군을 평화유지군으로 파견하였으나 자국병사 18명이 사망하게 되자 클린턴 정부에서는 인도적 참상에 소극적으로 대처하였다. 즉, 강대국의 인도적 개입시 자국민의 인적 피해가 발생할 경우 국내정치적 부담의 문제가 제기될 수 있다. 이로 인해 개입하는 국가는 보호대상인 주민보다는 자국 병사의 보호에 우선 순위를 두는 현상이 발생하게 되는 것이다. 유고의 내전에 서방국가들이 대규모로 개입하기를 꺼렸던 근본 원인도 인적 희생에 따른 국내정치적 부담 때문이었다.

이러한 문제 이외에도 인도주의적 개입이 구조적 문제를 근본적으로 치유하지 못한다는 한계가 있다. 또한 무력을 수반하는 인도주의적 개입이 성공을 수반하는 전략이라고 할 수 있는지에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 그리고 인도주의적 개입은 장기적인 임무를 요하는 것인데, 일시적 개입과 철수가 효과적이냐의 문제가 제기될 수 있다.<sup>46)</sup> 즉, 인도주의적 개입이 나름대로의 역할을 하고 있지만 너무 늦거나 일시적이고 피상적이어서 장기적인 문제를 해결하지는 못한다는 한계가 있다. 결국 대부분 인도주의적 개입을 옹호하는 자들은 근대국가가 가치 있는 제도이기는 하지만 분열된 사회에서 항상 효율적으로 작동하지는 못하므로 자신의 군사력을 갖고 효과적이고 사심 없는 행동을 할 수 있는 지구적 혹은 지역적 주체를 개발해나가야 한다고 주장하고 있다.<sup>47)</sup>

45) Donnelly, 앞의 글, p. 391.

46) Wheeler, 앞의 글, p. 15.

47) Parekh, "The Dilemmas of Humanitarian Intervention: Introduction," p. 7.

## IV. 결 론

국제사회는 국가중심 시각에 입각한 주권이라는 보호막으로 인해 그 동안 인권의 유린에 대해 효율적으로 대처하지 못하였다. 탈냉전이라는 국제 정치의 급격한 변화 속에서도 여전히 강력한 영향력을 발휘하고 있는 국가 중심 시각으로 인해 현실적으로 국제사회가 국가중심의 이익을 넘어 인권이라는 보편적 가치를 추구하는 것이 쉽지 않다. 그리고 탈냉전 이후 국제적인 이슈로 부상하고 있는 인도주의적 개입을 실행하는 과정에서 권위의 정당성, 개입대상의 선별성과 이중기준, 동기의 순수함 등의 문제가 노출되고 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 세계주의 세계관에 입각하여 공통의 인류애를 바탕으로 인권문제에 접근하려는 움직임이 지속되어 왔다. 뿐만 아니라 탈냉전으로 국제정치 상황이 변화하면서 국가가 절대적인 주권을 행사하지 못하는 분야와 정도가 점차 증가하고 있다. 국가 이외에 국제기구와 비정부기구가 점차 영향력을 확대하고 있다. 따라서 국가가 중요한 행위자라는 사실을 부인할 수는 없겠지만 경직된 국가중심 시각에 머물러서는 안될 것이다.

비록 초보적인 단계이기는 하지만 보편적인 인류라는 세계주의 시각에 입각하여 초국가적 사회운동이 점차 활성화되고 있다.<sup>48)</sup> 이러한 운동이 점차 확대되면서 국가가 실행의 주체가 되는 현행의 국제인권법을 개정하는 논의가 대두될 가능성이 있다.<sup>49)</sup> 뿐만 아니라 외부로부터의 위협이라는 전통적인 국가안보 개념에서 점차 개인안보를 중요시하는 움직임이 대두되고 있다. 이러한 개인안보 개념의 등장에 따라 인권의 범주도 확대되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 지금까지는 주로 시민적·정치적 권리의 관점에서 타 지역 시민들의 고통에 관심을 가졌는데, 개인안보의 개념이 등장하면서 경제적 권리에 대해서도 관심이 높아지고 있다.

탈냉전에도 불구하고 유일한 냉전지대로 남아 있는 한반도는 국가중심 시각이 그 어느 곳에 비해 보다 강력한 영향을 미치고 있다. 최근 남북정

48) Wheeler, 앞의 글, pp. 21~22.

49) Pieterse, 앞의 글, p. 73.

상회담을 계기로 새로운 전기를 맞고 있기는 하지만 한반도에서는 전통적인 국가안보가 안보로 인식되고 있다. 그러나 우리는 국가중심 시각의 한계를 직시하면서 통일을 달성하고 변화하는 국제정치 현실에 지혜롭게 대처해 나가야 한다. 지금까지 살펴본 인권분야에서의 국가중심 시각의 한계를 고려할 때 북한의 인권문제에 대해 다른 방향에서 접근해야 할 필요가 있다고 생각된다. 우리는 지금까지 주로 정치범수용소, 공개처형 등 북한을 자극할 수 있는 시민적·정치적 권리의 측면에서 북한의 인권문제에 접근하여 왔다. 그러나 사회주의의 속성상 이러한 시민적·정치적 권리에 대해서는 우리와는 상이한 기준을 갖고 있기 때문에 대립될 수밖에 없다. 현재 개인안보와 경제적 권리, 특히 삶의 질이 주요 관심사안으로 떠오르고 있는 국제사회의 현실과 사회주의에서 경제적 권리를 강조하는 점을 감안하여 우선적으로 북한주민의 삶의 질이라는 차원에서 인권문제에 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 문제를 바탕으로 점차 시민적·정치적 권리로 범위를 확대시켜나가는 지혜가 필요하겠다.