

쟁점(I): 지구적 정의와 인권

소극적 인권개입이 효과적

오 일 환(한양대학교 아태지역연구센터 연구교수)

인권은 생득적인 권리, 즉 인간이 태어나면서부터 사람으로서 마땅히 소유하는 천부적인 권리로 인식되고 있다. 무엇보다도 인권의 실질적 의미는 인간의 존엄성에서 기인하는데, 이처럼 인간이 자신의 존엄성을 보장받을 권리는 국가나 실정법에 의해 부여되는 것이 아니라, 인간이기 때문에 당연히 인정되는 것이다. 그렇기 때문에 국가가 개인에게 권한을 행사함에 있어서 인간의 존엄성과 가치를 훼손하는 것은 금지되며, 특정 국가가 이를 위반하는 경우, 국제사회는 그 국가의 내정에 개입할 수 있는 근거를 갖게 되는 것이다.

냉전 종식 이후 이러한 특정 국가의 인권유린에 대한 국제사회의 인도주의적 개입은 —물론 아직은 대부분의 비서구 국가들이 인도주의적 개입의 정당성에 대해 의문을 제기하고 있기는 하지만— 정당한 행위로 인정되는 추세이다. 즉 냉전의 한 축을 담당했던 소련의 붕괴, 그리고 민주주의의 확산과 함께 국제사회는 국제질서 유지를 위해서 국가 주권원칙과 비개입원칙을 일관되게 견지해야 한다는 경직된 사고에서 점차 벗어나, 특정 국가의 인권침해의 중지를 위해서 인도주의 개입에

대해 관용을 취하고 있는 것이다.

실제로 1990년대 이후 인권과 인간안보의 존중과 보호의 중요성에 대한 국제적 인식이 크게 확산되고 있으며, 이에 따라 인권개념이 국제 관계에 있어서 그 영향력을 크게 확대해온 것이 사실이다. 예컨대, 1993년 6월 25일 오스트리아 비엔나에서 유엔이 주최한 세계인권회의(World Conference on Human Rights)가 인권의 보호는 국제사회와 모든 국가의 최우선적인 사항이며 의무로서, 유엔의 모든 회원국은 UN헌장과 세계인권선언에 담겨진 목적과 원칙을 준수하고, 이의 실현을 위하여 국제협력을 강화하고, 제도적 장치를 강구하며, 지속적인 노력을 경주할 것을 다짐한 것은 그 좋은 예에 속한다. 1999년 제54차 유엔총회에서는 코피 아난 사무총장이 인간안보를 강조하면서 “국가주권보다 개인주권이 우선한다”며, 인권침해에 대해 유엔은 국경을 넘어 타국에 개입할 권리가 있다고 강조하기도 했다.

오늘날 국제사회—특히 서방선진국들—는 인권이 더 이상 국내문제에 국한되지 않는 인류의 보편적 가치로서 보호되어야 하며, 따라서 인권보호가 국가주권에 우선할 수 있다는 데 대체로 인식을 같이하고 있다. 이와 같은 인권문제에 대한 국제사회의 새로운 인식 속에서 미국을 비롯한 서방국가들과 국제기구인 인권의 보호와 증진을 통한 국제질서 및 평화 유지라는 기치를 내걸고 공동보조를 취하면서 세계 곳곳에서 자행되는 특정 국가들의 인권문제에 적극 개입하고 있다. 실제로 북대서양조약기구(NATO)가 코소보 사태에서 밀로셰비치 대통령이 유고연방에 대하여 인권유린을 자행하는 것에 군사적 제재를 가한 것은 그 좋은 예에 속한다. 이제 인권은 세계 공동의 이데올로기로 작용하고 있다고 볼 수 있으며, 21세기 국제사회의 가장 중요한 담론 중의 하나로 자

리때김하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이처럼 인권개념의 영역이 확장되고, 또 한 국가의 인권사태가 인접국에, 그리고 국제사회에 영향을 미치는 경우가 증가함으로써 이제 인권문제는 단순히 일국의 국내문제에 국한되는 것이 아니라, 국제문제로서 간주되고 있다. 가령 특정 국가가 그 구성원의 인권을 침해할 경우, 국제사회는 인도주의적 입장을 앞세우며 국가주권의 침해를 무릅쓰고서라도 군사적·경제적 제재 등의 개입을 통해 인권문제를 해결하고자 한다. 국가주권이 절대 훼손 받아서는 안 된다는 과거의 인식은 점점 약화되고, 특정 국가에서 국가주권이 그 구성원인 국민 개개인의 인권을 탄압할 경우, 이를 막기 위해 외부개입이 정당화될 수 있다는 인식이 국제사회 전반에 일반화되고 있는 것이다.

두말할 필요 없이 오늘날의 인권개념은 ‘보편성’을 확보해가며 발전해 왔는데, 그것은 전통 국제법에 상당한 변화를 초래하면서 국가주권을 꾸준히 제한하는 과정이었다 해도 과언이 아니다. 그 결과 오늘날 특정 국가의 인권상황에 대한 국제사회의 인도주의적 개입은 그 나라에 대한 내정간섭이라기보다는 국가주권을 방호벽으로 삼아 인권을 유린하는 국가에 대한 당연한 예외적인 조치로 인식되기에 이르렀다.

그런데 과연 인권은 보편적일 수 있는 것인가? 문화와 체제를 초월하여 모든 나라에서 동일한 기준의 인권관을 획일적으로 적용하는 것이 가능한가 하는 문제는 오늘날 국제사회에서 커다란 쟁점이 되고 있다. 즉 인권이 문화와 체제를 초월하여 적용되는 인류의 보편적 가치이냐, 아니면 문화와 체제에 따라 다르게 적용되는 특수한 가치이냐 하는 두 가지 상반된 견해가 대립하고 있다.

우선 ‘보편성’에 기초한 인권관은 어떠한 사회적 여건에서도 인간은

누구나 단지 인간이기 때문에 평등하고 양도 불가능한 권리를 갖고 있다는 전제를 기초로 인권은 언제 어느 곳에서나 보편적으로 실현되어야 한다고 본다.

반면에 인권의 '특수성'을 주장하는 인권관은 역대 인권문서들이 서구적 가치만을 반영하고 있다고 비판하며, 나라마다 독특한 문화와 역사 속에서 그 규범을 따르는 것이 진정한 인권의 실현이라고 주장한다. 또 경제적·사회적·문화적 권리를 시민적·정치적 권리보다 우선시하며 진정한 인권 보장을 위해서는 경제적 평등분배와 사회보장제 등이 선행되어야 한다고 강조한다. 이 인권관은 대체로 사회주의권 국가들이나 개발도상국들에 의해 지지되고 있는데, 이들 국가는 인권보다 국가주권을 우선시하며, 국제사회가 특정 국가의 인권문제에 대해 개입하는 것은 내정간섭이라고 반발한다.

1993년의 비엔나 인권회의는 이러한 인권의 '보편성'과 '특수성'의 대립을 완화시키기 위해 양측 입장을 절충하여 인권은 보편적이면서도 특수하다는 일종의 타협적인 선언문을 발표한 바 있다. 즉 서방진영은 당시 이 회의에서 인권의 보편성을 한층 강화시키는 차원에서 인권과 자유를 보호하고 증진시켜야 한다는 국가 의무를 강조함과 아울러 사회주의국가들 및 개도국들이 주장하는 사회적·경제적·문화적 권리 역시 인권 증진에 필요하다는 입장을 수용하였던 것이다. 이후 기본권으로서 시민적·정치적 자유는 점차 동서양의 경계를 넘어 합의가 구축되어가고 있고, 경제적·사회적 권리는 인간이 획득해야 하는 권리로 설명되고 있다. 그렇지만 아직도 잔존 사회주의 국가들과 상당수 개도국들은 문화적·체제적 상대주의 입장에서 국가주권을 우선시하고 있어 인권의 보편화에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 것이 사실이다. 이러

한 상황에서 인권침해국에 대한 인도주의적 개입은 여전히 제한적일 수밖에 없다.

냉전 종식 이후 인권침해국에 대한 인도주의적 개입과 관련하여 인권의 보편성을 앞세워 특정 국가의 인권문제에 개입해야 한다는 입장과 내정간섭이라는 명목하에 인권문제의 개입을 국가주권과 연결시켜 외부의 개입을 반대하는 입장간의 논쟁이 치열하다. 대체로 인도주의적 개입을 바라보는 시각은 크게 찬성론과 반대론으로 나뉜다. 찬성론자들은 인간의 고통을 경감시켜야 할 윤리적 의무와 책임을 강조하며 내정불간섭원칙을 부정한다. 반면에, 반대론자들은 정통성 있는 합의가 결여되어 있는 상태에서 인도주의적 개입은 국가주권에 대한 침범 수단으로 악용될 수 있고, 또 이 개입이 특정 국가의 이익증진을 위해 남용(abuse)될 경우에 국제사회의 질서를 훼손시킬 수 있다고 주장한다. 한마디로 반대론자들은 인권보호를 목적으로 하는 인도주의적 개입이 강대국들의 약소국가들에 대한 정치적 압력 수단으로 전락할 수 있다는 우려를 제기하고 있는 셈이다. 실제로 냉전 종식 이후 미국을 위시한 일부 강대국들이 특정 지역에 대해 전략적 동기를 숨긴 채 인권문제를 앞세워 —UN안전보장이사회의 분명한 위임이 결여된 채— 무력에 입각한 ‘인도주의적 개입’을 단행하고 있어 전통적인 국가주권원칙과 자결권을 해치는 경우가 종종 발생하고 있는 것이 사실이다. 따라서 인도주의적 개입을 정당화하기 위해서는 무엇보다도 그 절차나 방법이 민주적이고 적법해야 하며, 국제사회의 폭넓은 합의가 필요한 것은 두말할 필요가 없다.

전통적으로 특정 국가에 대한 개입은 그 국가의 내정에 간섭하는 강제적 주권침해로 정의되어 왔다. 이러한 행위는 주권이라는 국제사회

의 기본적 규범과 그 논리적 귀결인, UN헌장 제2조 7항에 의해 뒷받침되고 있는 불개입원칙을 위배하는 것으로 판단되기 때문이다. 이와 관련하여 제한주의자들(restrictionists)은 무력사용을 금하는 UN헌장 제2조 4항에 의거해 강제적 인도주의적 개입은 불법이라고 주장한다.

반면에 반제한주의자들(counter-restrictionists)은 국제사회에 일방적 혹은 집단적으로 인도주의적 개입을 행할 수 있는 법률적 권한이 존재한다고 보는데, 이들은 인권 증진이 국제평화와 안보 유지 못지않게 중요하다고 지적하며 강제적 인도주의적 개입의 법적 권리를 UN헌장의 인권조항—서문, 제1(3)조, 제55조, 제56조—에 대한 해석과 UN헌장 이전에 발전된 국제관습법의 존재에서 찾을 수 있다고 주장한다. 이들은 무엇보다도 인도주의적 개입이 UN헌장 제7장에 따른 안보리 집행규정에 의거할 때 가장 큰 정당성을 얻는다고 본다. 물론 비서방국가들, 특히 중국과 러시아는 UN헌장 제7장을 확대해석하여 인도주의적 개입을 정당화하려는 데 대해 반발하고 있다.

한편 국제관계의 주된 이론 중의 하나인 현실주의에 따르면, 모든 국가는 오직 자국의 이익만을 추구하기 때문에 특정 국가 개입 시 인도주의적 이유로 인해 개입하지는 않는다고 본다. 현실주의 입장에서 인도주의 개입이 무력사용 금지 원칙의 예외로서 정당화되어서는 안 된다고 주장하는 근거는 남용의 문제이다. 인도주의적 개입이 예외적으로 허용될 경우, 이는 강자가 약자에게 사용하는 무기로서 필연적으로 남용으로 이어질 수밖에 없다는 것이다. 언제 인도주의적 개입이 허용될 수 있는가를 판단하는 공평한 장치가 마련되지 않은 상황에서는 국가들이 자국의 이기적 이익 추구를 감추는 구실로 인도주의적 동기를 내세울 가능성이 큰 것이 사실이다.

연대주의 국제사회론(solidarist international society theory)은 인간존엄성의 최소한의 기준을 해치는 예외적인 경우, 국가들이 법적이고 도덕적인 개입 의무를 지닌다고 주장한다. 반면에 다원주의 국제사회론(pluralist international society theory)은 특정 국가에 대한 인도주의적 개입에 반대한다. 다원주의적 국제사회에서는 국가들이 어떤 최소한의 목적을 위해서만 합의할 수 있는데, 그 중 가장 중요한 것은 상호 주권 인정과 불개입원칙이다. 무엇이 극단적 인권위반인가에 대한 국제사회의 합의가 없다면, 강자의 문화적 선입관이 우선할 것이므로, 인도주의적 개입이 허용되어서는 안 된다는 것이다. 즉 어떠한 고려가 인도주의적인지에 대한 합의가 부재한 상황에서는 인도주의적 개입을 허용하는 것보다는 불개입 원칙의 유지가 국제질서 유지와 모든 개인의 복지에 보다 도움이 된다는 것이다.

위에서 살펴보았듯이 인권침해국에 대한 인도주의 개입에 대한 견해는 대체로 찬성론과 반대론으로 양분되고 있음을 알 수 있다. 필자는 물론 인권의 보편성에 입각한 인도주의적 개입에 대해 찬성하는 입장이다. 다만 아직은 인도주의적 개입에 대한 정통성 있는 국제적 합의가 결여되어 있다는 점에서 무력행사나 경제적 제재(economic sanctions)와 같은 적극적 개입보다는 외교적 압박이나 경제적 유인(economic incentives) 제공과 같은 소극적 개입을 지지한다. 무력을 수반하는 적극적 개입의 경우, 이는 강제적이고 주권침해의 성격—이 때문에 때로는 전면전 발발이 불가피하다—을 가지며 많은 인명 손실이 발생한다는 점에서 또 다른 형태의 인권침해일 수 있기 때문이다. 더욱이 폭력을 막기 위한 폭력의 사용은 결국 인도주의 목적에 역행하는 유혈사태의 연쇄적 악순환을 초래할 가능성이 매우 크다는 점에 그

한계가 있다. 예컨대, 1999년 NATO의 코소보 개입 사례에서 보듯이 인도적 목적 달성을 위하여 공중폭격이라는 수단을 사용하였지만, 이 과정에서 수천 명의 민간인이 희생당하는 또 다른 유형의 비인도적인 사태가 발생하지 않았는가. 경제적 제재의 경우에는 인권침해국 정부가 이에 반응하지 않고 계속 버티는 한 그 피해가 해당국 주민에게 고스란히 전가되는 폐해를 낳을 여지가 있다.

소극적 개입으로는 인권침해국에 대한 국가간 및 국제기구를 통한 외교적 압박, 그리고 국제 NGO들의 연대를 통한 국제여론의 환기를 도모하고, 아울러 경제적 제재 조치의 완화나 인도적 구호물자 제공 등 경제적 유인을 통해 인권침해 당사국 스스로가 인권 상황을 개선시켜 나가도록 유도하는 방법을 모색할 필요가 있다.

세계화와 함께 점차 하나의 지구촌이 되어가고 있는 21세기에 아직도 세계 곳곳에 잔존하고 있는 반문명주의적 인권말살 현상은 더 이상 용납되어서는 안 된다. 평화애호국들은 진정한 의미의 '자유와 민주주의의 확산'을 통해 세계 모든 지역에 인권 및 인도적 가치가 꽃필 수 있도록 다함께 노력해야 할 때이다.*