국제 · 지역연구 22권 1호 2013 봄 pp. 1-37

인간안보:
국제규범의 창안, 변형과 확산

이혜정 | 중앙대학교 정치국제학과 교수
박지범 | 중앙대학교 정치국제학과 박사과정

인간안보는 기존의 국가안보 패러다임에서 벗어나 군사적 위협은 물론 경제나 문화적 분야의 다양한 위협으로부터 보호되어야 할 대상을 인간으로 설정하는 비전통적인 안보개념으로, 탈냉전 이후 부각된 내전, 기아, 빈곤, 인종 청소 등의 문제에 대응하기 위한 규범으로 유엔개발계획에 의해 최초로 주창되었다. 이후 유엔을 중심으로 다양한 국제기구와 지역기구 및 국가들이 각자의 독특한 규범과 이익의 조합으로 인간안보를 논의하였다. 이 글은 인간안보에 관한 포괄적 이해를 목적으로, 인간안보의 변형과 확산을 추적한다. 이 글의 핵심적인 주장은 인간안보 개념은 고정되어 있는 것이 아니라 국제환경의 맥락에 따라 계속 변화하고 있으며, 확산 과정에서는 인간안보가 지역의 다양한 이해관계와 조응하여 변이된다는 것이다. 최초의 인간안보를 주창한 유엔개발계획(1994년)은 국가주권에 도전하여 국가주권의 절대성을 부정하였지만 이후 인간안보를 제시한 인간안보위원회(2003년)와 유네스코(2008년)는 국가주권과 타협하여 인간안보를 국가주권과 양립 가능한 개념으로 변형시켰고, 나아가 반기문 사무총장(2010, 2012년)은 국가주권에 투항하여 인간안보를 국가주권을 강화시키는 개념으로 제안하였다. 9/11 테러를 기점으로 국제사회 경쟁구도의 전환과정은 인간안보 변형에 대한 설명을 제공한다. 90년대 국제사회는 인권을 확보하기 위해 인도적 개입을 정당화해야 했고 이는 국가주권의 절대성을 약화시켜야만 가능했다. 그 결과 인권 대 국가주권의 경쟁구도가 형성되었다. 하지만 9/11 테러는 인권 대 국가주권의 경쟁구도를 국가주권 대 패권의 경쟁구도로 바꿨다. 미국이 인도적 개입의 논리를 도용하여 패권 개입의 명분으로 사용했고 이에 대해 국제사회는 패권 개입에 대해 반발하며 국가주권을 강화시켜야 하는 상황에 놓였기 때문이다. 인간안보의 확산은 단일한 규범의 확산을 가정하는 '규범의 주창자(norm entrepreneur)'가 아닌 규범을 각 행위자의 이익과 조합하여 변형된 규범을 확산한다고 설명하는 '변형전달자(message entrepreneurs)'에 의해 진행된다. 유럽, 아프리카, 아메리카, 아시아의 지역 기구들은 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'에 대해 다양한 입장을 나타낸다. 전자의 자유와 관련하여서는 인도적 개입을 찬성하는 '제한주권론'의 입장과 반대하는 '절대주권론' 입장으로 나뉘며, 후자의 자유와 관련하여서는 경제원조를 중시하는 입장과 원조 효과성을 강조하는 입장으로 나뉜다.

주제어: 인간안보, 국가주권, 유엔, 규범확산, 변형전달자

I. 서 론

냉전의 종식과 지구화 그리고 전 지구적 차원의 대응이 필요한 문제들의 발생은 국제환경을 변화시키고 있다. 이러한 국제환경의 변화에는 지구촌화, 문화교류 증가, 기술과 통신의 발달 등 긍정적인 영향도 있지만 한편으로는 시급한 대처를 요하는 부정적 결과도 포함된다. 인권 유린, 환경, 빈곤, 기아, 난민, 젠더, 내전 등의 심각한 문제들이 그것이다. 특히 저개발 국가들은 이러한 문제들을 자국의 능력만으로는 대처할 수 없어 상황을 더욱 악화시킨다. 특히 국가가 자국민을 보호해야 할 책임이 있음에도 불구하고 내전상태에 있는 국가들은 그 책임을 방기한 채 국민들을 고통에 시달리게 하거나 착취의 수단으로 이용한다.

이를 해결하기 위해 국제사회는 개입과 보호, MDGs, 인권의 확산 등 여러 동력을 형성하고 실천하고자 노력하고 있다. 또한 문제의 심각성이 강조되면서 이를 안보로 규정하려는 움직임이 대두되었다. 안보 위협이란 인간이 인간다운 삶을 영위하지 못하도록 하는 것이기에 안보 위협에는 전쟁뿐만 아니라 빈곤과 기아, 인권유린과 탄압, 자연재해도 포함된다는 것이다. 하지만 기존의 국가안보 개념은 국가를 단위로 하여 외부의 물리적 폭력으로부터 자국의 영토와 국민을 보호하는 것에만 초점이 맞춰져 있었다. 그 결과 국가안보 개념으로는 내전 발발의 증가, 난민·기아의 확산, 환경문제, 범죄와 경제적 빈곤 등의 문제들을 해결할 수 없었다. 나아가 몇몇 국가들은 자국민들에게 안보를 제공하기는커녕 오히려 자국민들의 안보를 위협하는 모습을 보여주기도 하였다. 따라서 안보개념이 적실성을 띠기 위해서는 다양한 행위자와 다양한 분야에 걸쳐 안보의 주체와 대상 그리고 내용이 폭넓게 확대되어야만 했다(민병원, 2007).[1]

---

1. 코펜하겐 학파의 안보대상의 다양화, 안보영역의 확대, 그리고 안보문제화와 르보(Lebow)의 '분쟁 삼각형' 프레임, 민병원의 네트워크 사고와 위험사회 개념 등의 시도들이 이에 해당한다. 자세한 설명은 McSweeney(1996), Lebow(1987), Buzan

냉전종식 후인 1990년대의 국제사회에서는 내전과 난민의 문제가 증가하고 빈곤과 기아가 국제사회의 주요 의제로 부각되었다. 이에 따라 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)은 냉전시기의 안보개념과는 다른 새로운 안보개념인 '인간안보(Human Security)'를 제시했다.[2] 1994년 유엔개발계획은 '인간개발보고서(*the Human Development Report*)'에서 최초로 '인간안보' 개념을 주창했다. 이는 기존 국가안보 개념을 수직적으로 그리고 수평적으로 확장시켜 다양한 위협들을 포괄할 수 있는 객관적 적합성을 확보하고자 한 노력이었다(MacFarlane and Khong, 2006: 1-2). 수직적 확장이란 '안보 대상'의 확장으로, 기존 국가안보에서는 안보 대상을 국가로 제한하였지만 인간안보에서는 인간이 포함된 조직이면 전부 안보 대상이 된다. 이는 인간 한 명이 될 수도 있고 수 천 명이 될 수도 있다. 수평적 확장이란 '안보 영역'의 확장으로, 국가안보에서는 군사영역만을 안보 대상으로 인정하였지만 인간안보는 안보 영역을 비군사 영역까지 확장한다. 경제, 정치, 문화, 보건, 교육 등 인간의 삶과 관련된 모든 영역이 이에 해당한다. 안보 대상이 국가에서 인간으로 변한다는 것은 인간의 안보를 위협할 수 있는 모든 요인들을 제거해야 한다는 것을 의미하며 따라서 폭력이나 물리적 위협뿐만이 아니라 인간다운 삶을 영위하는데 있어 필요한 경제적 필요까지도 안보의 영역에 포함된다.

그러나 국제사회에서 인간안보 개념은 합의되지 못했다. 국제사회가 인간안보의 수용을 주저하는 동안 유엔기구들은 인간안보 개념을 국제사회가 수용할 수 있는 방향으로 수정하기 시작했다. 하지만 여전히 국제사회는 인간안보 개념에 합의하고 있지 않다(Ban, 2012; General Assembly GA/11246).

그렇다면 왜 국제사회는 오늘날의 다양한 위협을 포괄할 수 있는 인간안보 개념에 합의하지 않는가? 1990년대 인권 대 국가주권의 경쟁구도에서 2000년대 이후 국가주권 대 미국패권으로의 전환은 이에 대한 설명을 제공

(1991, 1997), 민명원(2007) 등을 참고.

2. 인간안보 개념에 대한 일반적 설명은 베일리스 외(2012), 박인휘(2001), 박한규(2007), 이신화(2006), 전웅(2004), Ban(2010), 반기문(2012a), Barcelona Report (2004), Commission on Human Security(2003), Glasius and Kaldor(2006), Paris (2001), Tadjbakhsh and Chenoy(2007), UNDP(1994), UNESCO(2008) 등을 참고.

한다. 유엔개발협력이 인간안보를 제시한 1990년대 중반의 국제사회에는 국가주권의 절대성을 약화시키고 인권과 인도적 개입을 강화하려는 분위기가 점차 강화되고 있었다. 하지만 9/11 테러로 주권의 제한과 개입이 패권의 전략으로 사용됨에 따라 국제사회는 국가주권의 절대성을 제약하려는 시도를 멈추고 오히려 이를 회복해야만 하는 상황에 처했다. 주권이 허약해질수록 패권은 더욱 쉽게 개입을 단행할 수 있기 때문이었다. 이러한 맥락에서 유엔개발계획이 제안한 국가주권의 약화를 전제한 인간안보 개념은 주창된 지 몇 년이 채 되지도 않아서 지나치게 급진적이고 이상적인 개념으로 간주되었다. 하지만 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념은 다양한 위협에 대처할 수 있는 적실성을 띠였기에 국제사회로부터 완전히 버려지지는 않았다. 이후 유엔기구들에 의해 인간안보 개념은 국가주권과의 타협을 목표로 변하기 시작했다. 그러나 여전히 국가행위자들은 국가주권에 잠재적 위협이 될 수 있는 인간안보 개념을 선뜻 수용하지 않고 있다. 이에 반기문 사무총장은 한걸음 더 나아갔다. '인간안보는 국가주권을 강화한다'는 논리를 주장함으로 국제사회가 인간안보 개념을 수용하도록 시도한다(Ban, 2010, 2012).

유엔 사무총장의 노력에도 불구하고 여전히 국제사회는 인간안보개념의 수용에 주저하고 있다. 국제사회의 합의를 목표로 인간안보 개념이 국가주권과 타협하여 변화하는 동안 국가안보의 한계는 더욱 여실히 드러났다. 그 결과 합의되지 않은 인간안보 개념의 확산이 시작됐다. 합의되지 않은 인간안보 개념의 확산과정은 지역기구들이 자신들의 지역적 특수성을 인간안보 개념에 투영할 공간을 열어주었고, 각 지역적 상황에 맞는 인간안보의 지역적 변이가 나타났다.

따라서 이 글은 인간안보 개념의 변화과정을 통시적으로, 확산과정을 공시적으로 추적하는 것을 목적으로 한다. 이러한 추적을 통해 인간안보 개념은 고정되어 있는 것이 아니라 국제환경의 맥락에 따라 계속 변화하고 있음을 주장하고, 확산 과정에서는 인간안보 개념이 단일하게 확산되고 실천되는 것이 아니라 지역의 다양한 이해관계와 조응하여 변이된 다양한 인간안보 개념이 확산·실천되고 있음을 제시한다.

인간안보에 대한 기존 논의는 젠더, 환경, 난민, 보건, ODA 등의 이슈별

사례와 조응하여 지역적·국가적 수준, 나아가 영역별 수준에서 이뤄지고 있다.[3] 이들의 연구는 인간안보 개념에 대한 논의이기보다는 다양한 위협을 포괄하고 이에 대처하기 위한 논의적 기제로서의 인간안보의 효용성에 초점을 맞춘 연구라고 평가할 수 있다. 이러한 실천적 차원에서의 연구와 함께 인간안보 개념에 대한 연구 역시 병행되어야 한다. 하지만 인간안보 개념에 대한 기존 연구들은 1994년 유엔개발계획이 제안한 인간안보와 2003년 인간안보위원회가 제안한 인간안보를 비교·분석하는 수준에 머물러 있다. 이에 이 글은 국가주권의 회복과정과 맞물려 인간안보 개념의 변화가 나타나고 있음을 정리하고 제시한다. 이를 위해 1994년 유엔개발계획의 인간안보 개념부터 2003년 인간안보위원회의 인간안보 그리고 2008년 유네스코보고서와 2010, 12년 반기문 사무총장 보고서를 검토한다. 또한 개념의 변화가 마무리 되지 않은 단계에서 즉, 국제사회에서 아직 합의되지 않은 인간안보 개념이 안보 개념의 부재상황으로 인해 확산되는 과정을 지역기구 별로 나누어 검토한다. 확산과정에서 각 지역주체들의 수용과정을 설명하기 위해 보편적으로 차용되는 피네모어와 씨킹크(Finnemore and Sikkink)의 '규범주창자(norm-entrepreneur)' 개념보다는 후쿠다-파르와 흄(Fukuda-Parr and Hulme)이 제안한 '변형전달자(message entrepreneur)' 개념을 차용한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 국가주권의 회복을 중심으로 하여 유엔개발계획(1994), 인간안보위원회(2003), 유네스코(2008), 반기문 보고서(2012)가 어떻게 인간안보 개념을 정의하는지를 살펴보고 이를 평가한다. III장에서는 '변형전달자'의 개념을 적용하여 유럽연합, 아프리카, 아메리카, 아시아에서 인간안보 개념의 확산과정 시 지역적 변이가 나타남을 검토한다. 구체적으로 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'로 나누어 인도적 개입과 국가주권의 경쟁 그리고 경제원조와 효과성의 경쟁을 살펴본다.

---

3. 이들에 대한 논의는 남재성(2008), 라미경(2007), 박휘락(2010), 심영희(2005, 2006), 안병억·김기석(2012), 유현석(2011), 이상환(2008), 이신화(2004), 이정옥(2004), 전재성(2006) 등을 참고.

II. 인간안보 개념의 변화: 국가주권 회복의 맥락에서

탈냉전 이후의 국제사회에는 강제적 개입의 권리를 주창하는 새로운 인도주의의 부상과 새로운 국가 건설을 임무로 하는 유엔 평화 활동을 한 축으로 하는 인도주의적 '제한주권론'과 기존의 국가주권의 절대성을 주장하는 '절대주권론'의 경쟁 구도가 형성되었다. 전자의 맥락에서 유엔 사무총장 아난과 캐나다 정부의 합작품인 '개입과 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS: International Commission on Intervention and State Sovereignty)'가 창설되었고, '보호책임(Responsibility to Protect, R2P 또는 RtoP)'의 개념이 창안되었다. 아난은 국가주권이 국가의 인권 유린에 대한 면죄부가 될 수 없다고 비판하며 인권 문제의 주요 원인인 내전에 대한 유엔의 광범위한 인도적 개입을 주창했다(이혜정, 2009: 2-4). 유엔을 중심으로 국가주권의 절대성을 약화시키려는 움직임은 인도적 개입의 필요성이 증대됨에 따라 점차 강해졌고 1990년대의 '제한주권론'이 대두되는 환경에서 유엔개발계획은 인간안보 개념을 제안하였다. 따라서 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념은 국가주권의 절대성을 부인하고, 국가 행위자를 안보제공자로 묘사하기 보다는 자국민의 안보를 위협하는 주체로 설정하였고 따라서 주권국가체제 하에서는 인간안보가 성립될 수 없다는 결론에 이르렀다. 유엔개발계획은 인간안보의 이행을 위해 새로운 기구의 형성을 주장한 것이다(UNDP, 1994).

그러나 1990년대의 인권과 주권의 대립구도는 9/11테러로 붕괴되었다. 미국은 패권을 유지하기 위한 개입의 논리로 국제사회가 공들여 형성해 온 인도적 개입 논리를 도용했다. 미국의 안보를 확보하기 위한 목적으로 실패국가의 예방과 재건을 요구하였고, 신탁통치의 부활 논의와 기존 안보기구의 개편논의를 시도하였다. 이러한 패권의 개입행태는 이라크 전쟁으로 나타났다. 이라크 전쟁은 예방전쟁, 민주주의 확산, 그리고 실패국가의 재건의 논리가 모두 적용된 주권을 제한하는 개입의 사례였다(이혜정, 2009).

이러한 상황에서 국제사회는 패권의 개입 논리를 제한하고 국제사회의 질

서를 유지하기 위해 국가주권의 절대성을 다시 회복시켜야만 했다. 2000년대는 이러한 국제사회의 노력이 나타나는 시기였다. 따라서 2003년 인간안보위원회, 2008년 유네스코, 2012년 사무총장 보고서의 인간안보 개념은 점차 94년 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념에서 멀어지고 있으며 인간안보와 국가주권과의 타협이 시도되고 있다. 즉, 1990년대의 국제사회는 인권 대 주권의 경쟁에서 주권을 약화시키는 방향으로 나아갔지만, 2000년대의 국제사회는 주권과 패권의 경쟁에서 주권을 강화시키는 방향으로 나아가고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 초기의 인간안보는 주권과 대립되는 개념으로 설정되었다가 점차 주권과 양립 가능한 개념으로 변했고 나아가 주권을 강화시키는 개념으로 변화하고 있다.

1. 유엔개발계획의 인간안보: 국가주권에 대한 도전

냉전이 종식된 후 국제사회는 유엔을 중심으로 직면한 많은 수의 인구가 경제적으로, 정치적으로, 사회적으로 최소한의 인간다운 삶조차 영위하지 못하는 문제를 해결하고자 노력하고 있다. 특히 유엔개발계획은 모든 인류가 위기와 억압으로부터 해방되고 보다 나은 삶을 살기 위해서는 경제적 자유가 확보되어 빈곤과 기아에서부터 벗어나야 한다고 인식하고 이를 유엔개발계획의 최우선 과제로 설정하였다. 1990년부터 유엔개발계획은 매년 '인간개발보고서(Human Development Report)'를 작성하여 국제사회의 빈곤과 기아의 현주소를 알리고 이를 해결하기 위한 노력이 어떤 수준에서 이뤄지고, 어느 정도의 효과를 거두고 있는지를 보고하고 이를 통해 국제사회의 관심과 참여를 유도하고 있다. 유엔개발계획은 1994년 보고서에서 '안보란 지속적인 기아, 질병, 범죄, 억압으로부터의 안전이며, 가정이나 직장 등 사람들의 일상을 갑작스럽고 고통스럽게 파괴하는 위협으로부터의 보호'라고 정의한 후 이를 '인간안보'로 규정하였다. 이 보고서를 통해 '인간안보' 개념이 최초로 국제사회에 소개되었다. 유엔개발계획은 인간안보를 경제안보, 식량안보, 보건안보, 환경안보, 개인안보, 사회안보, 정치안보 7개의 영역으로 분류하였고

이들 각각의 안보확립을 통해 인간안보를 확립하고자 하였다(UNDP, 1994). 유엔개발계획은 인간안보 확립을 위해서는 '물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 확보해야 한다는 것을 인정하면서도 국제사회의 심각한 빈곤과 기아에 주목하여 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'에 우선순위를 부여하였고, 그에 따라 경제안보를 강조했다.

주권이 제한될 수 있다는 논리가 점차 힘을 얻던 1990년대의 국제사회에서도 국가주권을 전면적으로 부정하고 국가를 안보제공자보다는 안보 위협자로 설정한 유엔개발계획의 유토피아적 인간안보는 많은 논란거리가 되었으며, 국가주권의 절대성을 회복해야 하는 2000년대의 국제사회는 더욱 유엔개발계획이 제안한 인간안보를 수용할 수 없었다. 유엔개발계획이 제시한 인간안보에 대해 국제사회는 그 개념이 지나치게 급진적이고 이상적이어서 실현 가능하지 않다고 네 가지 이유를 들어 설명한다.

첫째, '안보 주체' 설정의 비현실성이다. 유엔개발계획은 국가를 잠재적 안보위협의 주체로 가정하였다. 왜냐하면 국가가 자국민의 인권을 유린하고 자국민을 착취하는 상황이 1990년대에는 국제사회의 심각한 문제로 인식되었기 때문이다. 그로 인해 유엔개발계획은 안보를 제공하는 주체에서 국가를 배제시켰다. 유엔개발계획은 국민에게 안보를 제공해 줄 의지와 능력을 지닌 가장 적합한 안보 주체는 국가행위자뿐이며 그 이외의 행위자들은 일시적이거나 부분적으로 이들을 도울 수 있을 뿐이라는 현실적 고려를 하지 못한 채 인권유린, 착취, 내전, 난민의 문제에만 주목했다.

둘째, 주권국가체제에 대한 도전이다. 유엔개발계획은 인간안보를 달성하기 위해 현재의 주권국가체제가 아닌 '경제안보위원회' 등과 같은 새로운 체제나 기구를 형성해야 한다고 주장했다. 국제사회가 국가행위자들을 중심으로 형성되어 운영되고 있으며 국가주권을 회복시켜 패권의 개입 논리에 대응해야 하는 상황을 고려할 때 유엔개발계획의 주장은 지나치게 급진적이고 비현실적이었다.

셋째, '안보 대상' 설정의 비현실성이다. 현실에서 국제사회가 인간안보가 필요하다고 간주하는 국가들은 원조와 지원이 필요한 국가들로, 이들은 대부

분 저개발 국가들이다. 그럼에도 불구하고 유엔개발계획은 선진국의 국민까지 포함한 세계의 모든 인류를 잠재적 안보위협 대상자로 설정하여 선택과 집중을 하지 못했다.

넷째, '안보 영역' 설정의 비현실성이다. 안보라고 일컬어지기 힘든 영역 즉, 직장과 가정의 대소사까지 안보의 영역에 포함시킴으로써 지나치게 광범위한 안보 개념을 가져왔고 그로 인해 '안보'라는 단어가 주는 긴급성과 중요성을 약화시켰다.

국제사회는 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념이 2000년대의 국제사회의 맥락을 제대로 반영하지 못하는 비현실성으로 인해 그리고 실천적 측면에서의 비현실성을 빌미로 인간안보 개념의 수용을 주저하였지만 국가안보 개념의 부재상황에서 새로운 위협을 포괄할 수 있는 인간안보 개념의 적실성을 인정하여 인간안보 개념을 완전히 폐기하진 않았다.

2. 인간안보위원회와 유네스코의 인간안보: 국가주권과의 타협과 양립

1) 인간안보위원회(CHS: Commission on Human Security)

국제사회는 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념을 국제규범으로 수용하지는 않았지만 새로운 안보개념이 필요하고 그것을 인간안보로 명명하자는 입장을 나타냈다. 새로운 안보 규범의 형성에 적극적인 관심을 표명한 일본, 캐나다, 노르웨이 등 몇몇 국가들은 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념을 수정하여 이를 자국의 외교정책에서 실천하려는 움직임을 보여주었다(Carafano and Smith, 2006). 특히 2001년 일본 외무성은 유엔 사무총장과 협력하여 '인간안보위원회'를 설립하였다. 인간안보위원회가 설립된 지 2년 후인 2003년에 위원회는 '인간안보의 현재: 인간보호와 권한부여(*Human Security Now: Protecting and Empowering People*)' 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 2000년대 국제사회의 국가주권 회복의 노력 인간안보 개념 변화에 상당한 영향을 미쳤음을 보여준다. 인간안보 확립을 위해 국가행위자의 역할

을 인정했고 조건부 주권을 인정했으며 안보제공자로서의 국가의 역할도 인정했다. 또한 인간안보의 이행이 기존 주권국가체제에서 달성 가능하다고 주장했다. 이는 국가주권에 부정적 입장을 나타낸 유엔개발계획의 입장을 상당부분 수정하여 국가주권의 중요성이 부각되기 시작함을 보여주는 것으로 해석된다.

인간안보위원회는 안보 주체, 안보 내용, 안보 대상에 있어 유엔개발협력에 제안한 인간안보 개념을 수정하였다. 첫째, 안보 주체를 보면, 유엔개발계획은 안보 주체에서 국가를 배제하였으며 인간안보 달성을 위해 새로운 국제체제나 기구를 형성해야 한다고 주장하였다. 이와 달리 인간안보위원회는 국가 역할을 강조하고 국가 중심의 국제체제에서만 인간안보가 달성될 수 있다고 주장했다. 왜냐하면 개인의 권리나 안전을 보장하기 위해서는 국가의 적극적인 행동이 필요하기 때문이다. 따라서 인간안보를 달성하기 위해서는 국가 행위자가 주도적인 역할을 맡아야 하고 국제기구, 국제지역기구, NGOs, 시민사회 등 국가 이외의 행위자들은 국가를 지원하는 보조 역할을 맡아야 한다고 설명한다. 하지만 위원회는 국가가 약탈적 행동을 할 가능성을 간과하지 않는다. 안보를 제공해주는 가장 중요한 행위자는 국가임에는 틀림없지만 특수한 상황에서는 국민들의 안보를 가장 크게 위협할 수 있는 행위자도 국가이기에 인간안보 규범이 요구되며 국제사회의 역할이 중요하다고 강조한다.

둘째, 안보 내용을 보면, 유엔개발계획은 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)' 모두를 확보해야 한다고 주장하면서 빈곤과 기아에 초점을 맞추어 경제안보를 우선시 하였다. 하지만 인간안보위원회는 경제안보보다는 '물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 강조하였으며 하위 안보들의 우선순위 설정을 함에 있어 급진적이거나 비현실적이라고 평가 되었던 기존의 인간안보 내용들을 삭제하였다. 이를 통해 공여국의 부담을 줄여 국가 행위자들의 참여를 유도했다.

셋째, 안보 대상을 보면, 유엔개발계획은 안보 위협을 구분하지 않고 모든 위협에 즉각적으로 대처해야 한다고 인식하였다. 그 결과 모든 인류가 안보

대상이 되었다. 하지만 인간안보위원회는 위협을 잠재적 위협과 현실의 위협으로 구분하고 즉각적으로 대처가 필요한 현재의 위협만을 주목하였다. 이를 바탕으로 현재의 위협에 직면해 있는 저개발국가의 국민들만을 안보 대상으로 설정하였다.

인간안보위원회의 인간안보 개념은 선진국과 개발도상국을 구분하고 차별적 기준을 적용하였다는 한계가 있지만 그러한 차별적 기준을 통해 선진 국가들이 인간안보 개념을 수용하고 합의하여 실천할 수 있는 기반을 마련해 주었다고 해석된다. 이와 더불어 인간안보를 달성하기 위해 국가 행위자의 역할을 주목하면서도 국가의 약탈적 행동이 나타날 가능성을 환기시켰다는 점에서 그 의의가 있다. 유엔개발협력이 기존의 국가안보 개념과 대립되는 새로운 안보개념으로서 인간안보 개념을 제시하였다면 인간안보위원회는 기존 국가안보 개념과 양립 가능한 안보개념으로서 인간안보 개념을 제시하였다고 평가된다.

2) 유네스코(UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

2008년 유네스코는 '인간안보: 접근과 도전(*Human Security: Approaches and Challenges*)' 보고서를 통해 유네스코의 인간안보를 주창했다. 유네스코는 보고서에 국가주권의 회복과 함께 선진국의 입장을 더욱 반영한 내용을 담았다. 보고서는 지난 10여 년간 유네스코의 인간안보 실천에 대한 종합판이었다. 1990년대부터 유네스코는 새로운 안보개념의 필요성을 인식하고 국가적, 지역적 차원의 다양한 행위자들과 협력하여 발생 가능한 무력충돌을 예방하고 빈곤문제를 해결하는 것을 주요 목표로 삼았다. 아프리카와 중앙아메리카 지역기구들과의 협력을 시작으로 2000년에는 지역적 차원에서의 인간안보 촉진 계획을 채택하였고(Final Recommendations of the UNESO-ISS Expert Meeting on Peace 2001), 유네스코 국제회의(International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions)에서 '21세기의 인간안보'는 핵심 주제로 부각되었으며 이를 실천하기 위한 '유네스코 중기 전략 프로그램(Medium-Term Strategy for 2002-2007)'이 마련되

었다(UNESCO, 2000). 이후 유네스코는 지역지구와의 협력을 통해 인간안보 프로그램을 수립하는데 주력하였다. 2003년에는 한국의 고려대학교와 함께 2003년 동아시아 인간안보 회의를 개최하여 동아시아의 인간안보에 대해 논의하였으며(UNESCO, 2004a), 2004년에는 중앙아시아의 인간안보 형성을 위한 프로그램을 수립하였으며(UNESCO, 2004b), 2005년 3월에는 요르단에서 중동의 인간안보 확보를 위한 프로그램을 수립하였다(UNESCO, 2005a). 또한 같은 해 유네스코는 중앙 아메리카지역의 인간안보 실천 계획을 재정립하였고(UNESCO, 2005b), 2006년에는 동유럽의 인간안보 확립을 위한 프로그램을 마련하였다(UNESCO, 2007). 유네스코의 인간안보 실천을 위한 노력에도 불구하고 인간안보 개념은 유엔개발계획의 작품으로 인식되었다. 즉, 유네스코의 입장에서 인간안보 개념은 유엔개발계획에 빼앗긴 의제였다. 인간안보 의제 선점을 위해 유네스코는 유엔개발계획이 제시한 인간안보 개념을 비판하고 유네스코의 인간안보 개념을 차별화하고 부각시키려고 시도한다. 이와 함께 유네스코는 인간안보위원회의 인간안보 개념을 상당부분 승계하면서도 안보 내용과 안보 대상을 수정하여 유네스코 만의 인간안보를 주창한다.

먼저 안보 내용을 살펴보면, 유네스코는 인간안보의 목적은 개인과 사회, 국가 나아가 국제사회의 평화와 안정이라고 규정한다. 따라서 안보는 개인 단위에서부터 시작되어야 한다고 주장한다. 개인 단위에서의 안보는 사회의 안보로 이어지고, 사회의 안보는 국가의 안보로 이어지며, 나아가 각 국가들의 안정은 세계의 평화로 이어지기 때문이다. 유네스코는 안보를 확립하는 방법에 있어 이전의 기구들과 차별성을 띤다. 유네스코는 '물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'를 인정하면서도 이들이 지속되기 위해서는 민주주의와 교육을 전제되어야 함을 강조한다. 즉, 외부로부터 주어지는 자유는 한시적일 수밖에 없기에 내부에서부터 자유를 성장시켜야 하며 그 방법으로 민주주의와 교육을 주장하는 것이다. 경제안보를 우선적으로 실천할 경우, 공여국은 상당한 원조를 이행해야 한다. 또한 원조에 의해 형성된 경제안보를 지속시키기 위해서는 공여국의 지속적인 지원이 요구되기에 지원은 일회

성이 아닌 지속적으로 이행되어야 하며 원조가 끊길 경우 경제안보가 무너질 위험성이 있기에 공여국은 경제안보를 우선하는 인간안보의 확립에 미온적인 태도를 보일 수밖에 없다. 하지만 민주주의와 교육을 강조하여 제도적 기반이 마련된다면, 초기 공여국의 원조부담과 인간안보가 후퇴할 위험성을 줄일 수 있다. 따라서 공여국들은 인간안보의 실천에 좀 더 적극적인 입장을 나타낼 수 있게 된다.

둘째, 안보 대상을 살펴보면, 유엔개발계획은 전세계 모든 인간을 안보 대상으로 하고 인간안보위원회는 저개발국가의 국민들을 안보 대상으로 한다. 유네스코는 한 발 더 나아가 저개발국가의 국민들 중에 취약계층(extreme poverty)을 주목하고 이들을 최우선적 안보 대상을 한다. 유네스코의 안보 대상 설정은 인간안보 개념을 적용하는데 있어 보편성을 지향하지 못한다는 한계가 있지만 이러한 한계는 인간안보 개념을 실천하는데 있어 선택과 집중을 가능하게 하여 정책 시행의 효율성을 확보할 수 있다는 이점이 있다.

셋째, 유네스코의 인간안보 차별화 방법을 보면, 유네스코는 유엔개발계획의 인간안보를 평가하는 국제사회의 입장을 승계하여 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념을 세 가지 측면에서 비판한다. 첫째, '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'를 지나치게 강조하여 경제안보만을 중시한 것을 비판한다. 언급한 바와 같이, 경제안보를 우선할 경우 공여국들의 적극적인 참여를 이끌어 내기 힘들기 때문이다. 둘째, 모든 인류를 안보대상으로 설정한 것을 비판한다. 이는 잠재적 위협과 현실의 위협을 구분하지 않아서 발생한 문제로, 모든 인류의 안보가 확보되어야 한다고 주장할 경우 덜 시급한 안보 계층이 주목 받게 되어 긴급하게 대응해야 할 위협이 존재하는 계층에게 우선적으로 안보를 제공해주지 못하는 문제가 발생하기 때문이다. 셋째, 안보개념을 무분별하게 사용한 것을 비판한다. 안보 개념에 개인의 직장과 수입까지 포함시켜 안보가 지니는 단어의 중요성을 약화시키는 문제가 발생하기 때문이다.

유엔개발계획이 제안한 인간안보를 비판함으로써, 유네스코는 인간안보 개념이 국가주권을 약화시키는 것이 아니며 실현 가능한 의제임을 제시하여 국제사회의 참여를 이끌어내고자 한다. 또한 인간안보 실천에 있어 유네스코가

의제를 선점하고 주도적으로 시행하고자 한다. 특히 유네스코는 현재 진행 중인 단기, 중기, 장기 발전 전략에서 인간안보를 중기전략에 포함시켜 지역별 수준에 맞춘 프로그램을 준비·시행하고 있다는 점에서 유네스코가 인간안보를 시행할 능력을 지니고 있음을 보여준다. 즉, 유네스코는 인간안보와 국가주권은 양립 가능하다는 것을 설득하는 동시에 인간안보 의제를 선점하여 실천하고자 한다.

3. 유엔 사무총장의 인간안보: 국가주권의 회복과 강화

반기문 사무총장은 2010년과 2012년 '인간안보에 관한 사무총장 보고서(Human Security: Report of the Secretary-General)'를 총회에 제출하였다(Ban, 2010, 2012a). 보고서의 목적은 인간안보 수용에 있어 여전히 미온적인 태도를 보이는 국제사회를 설득시켜 인간안보를 실천하는 것이었다. 인간안보위원회와 유네스코가 인간안보 수용을 주저하는 국제사회의 태도를 바꾸기 위해 유엔개발계획의 인간안보가 지니는 지나친 급진성과 비현실성을 수정하여 국가주권과 인간안보가 양립 가능하다는 것을 제시하였지만 국제사회를 설득하기에는 역부족이었다. 이에 반기문 사무총장은 2010년과 2012년 두 번의 보고서를 통해 국가주권과 더욱 타협한 인간안보 개념을 제시했다. 보고서의 핵심은 국가안보와 인간안보와의 관계는 갈등관계나 단순한 양립관계가 아닌 상호보완관계라는 것을 강조하는 것이었고, 실천에 있어서도 국가행위자의 역할을 강조하여 국가행위자를 가장 중요한 선의의 행위자로 부각시켰다.

1) 주권국가 회유하기

반 총장은 아무리 국제환경이 변화하더라도 국제사회에서 국가행위자보다 중요한 행위자는 존재하지 않는다고 강조한다. 따라서 인간안보를 규범화 하는 과정에서나 이후 실천의 과정에서 국가행위자가 이를 수용하지 않고 실천하지 않는다면 인간안보 개념은 좌초될 수밖에 없음을 인정한다. 반 총장은

인간안보와 국가안보와의 관계를 재정립하고 인간안보를 빌미로 인도적 개입을 하고자 하는 입장을 거부한다. 코피 아난 전 총장이 약화시키고자 했던 국가주권의 절대성을 천명한 것이다. 첫째, 사무총장은 국제사회가 추구해야 하는 인간안보는 국가안보를 대체하는 것이 아니라 보완하는 개념이라고 설명한다(Ban, 2012a: 5). 국민 개개인이 건강하고 행복한 삶을 영위한다면 그것은 국력에 직접적으로 보탬이 된다는 논리다. 둘째, 반 총장은 국가행위자만이 인간안보를 실천할 수 있는 유일한 행위자임을 강조한다. 국제사회의 어떤 행위자도 국가행위자만큼의 능력을 보유하고 있지도 못하며 자국민을 보호해야 할 의무를 지니고 있지 않기 때문이다. 따라서 반 총장은 국가행위자의 역할 없이는 인간안보 개념을 확산하거나 실천할 수 없다고 언급하여 국가행위자들의 동참을 호소한다(Ban, 2012a: 3-4). 셋째, 반 총장은 '내정불간섭'의 원칙을 지지한다고 강조한다(Ban, 2012a: 4). 아시아와 아프리카 지역의 몇몇 국가들은 외부의 개입을 경험한 바 있다. 국제사회가 인권을 확보한다는 명분하에 개입을 단행했던 것이다. 개입의 경험은 해당 국가뿐만 아니라 비슷한 환경에 처해있는 국가들에게 간접경험으로 작용한다. 따라서 이들 국가들은 인간안보가 시행될 경우 인간안보를 확보한다는 명분으로 국제사회가 개입할 것을 우려하여 인간안보 수용을 꺼리고 있다. 이에 대해 반 총장은 공식적으로 유엔 헌장이 보장하는 '내정불간섭' 원칙을 존중한다고 언급함으로써 개입의 상황에 놓일 수 있는 국가행위자들의 우려를 종식시키고자 한다. 오히려 그는 인간안보를 실천하면 국제사회의 지원을 통해 국가의 능력을 강화시킬 수 있는 계기가 된다고 설명하여 이들의 지지를 이끌어 내려고 시도한다(Ban, 2012a: 4).

2) 선진국(공여국)과 저개발국(수원국) 간의 갈등요소 제거하기

공여국은 자신들이 지원하는 자원들이 최대의 효과를 거두기를 바란다. 따라서 저개발 국가에 지원된 자원이 어떻게 사용되는 지에 관심이 높다. 효과성에 대한 관심은 어떤 체제에서, 어떤 사회적 분위기와 맥락에서 자원이 활용되는지와 관련이 깊다. 이러한 맥락에서 유네스코는 민주주의와 교육을 중심으로 한 제도적 기반을 강조하였다. 하지만 민주주의 체제에서 효율성이

보장된다는 공여국의 입장은 비민주주의 정권에서 권력을 유지해야 하는 저개발국 정치엘리트들의 현실과 대립한다. 공여국은 원조의 효과성을 이유로 하여 저개발국의 정치·경제 제도에 대한 수정을 요구할 명분을 갖게 되며 나아가 인권과 참정권을 보장하는 정치안보를 강조하고 이들의 정책결정에도 영향을 미치고자 할 것이다. 저개발국의 정치엘리트들은 공여국의 원조가 필요한 상황이지만 이를 조건 없이 받을 경우 공여국의 개입으로 이어질 수 있음을 인식하고 있기에 '내정불간섭'과 경제안보를 동시에 강조하여 원조만을 받고자 한다. 따라서 저개발국은 경제안보를 강조하고 공여국은 선 정치안보 후 경제안보를 주장한다.

반기문 사무총장은 공여국과 저개발 국가 간의 잠재적 갈등요소로 작용하는 경제적 지원과 개입의 문제를 해결하고자 시도한다. 반 총장은 인간안보의 목적은 모든 인류가 '인간답게 살 자유(freedom to live in dignity)'를 확보하는 것이라고 설명한다. '인간답게 살 자유(freedom to live in dignity)'란 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'와 '물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유(freedom from fear)' 모두가 확보되어야만 가능할 뿐, 어떤 자유가 더 중요한 가치여서 먼저 추구되어야 하는 지는 중요한 문제가 아니라는 것이다. 즉, 인간안보의 세부안보들의 우선순위의 문제는 인간안보를 실천하는 데 있어 핵심적인 문제가 아닌 것이다. 인간안보의 실천은 모든 상황을 종합적으로 고려하여 '안보-발전-인권'의 삼각대 위에 설립되기만 하면 되는 것이다.[4]

---

4. 반기문 사무총장은 인간안보에 대한 보편적 실천방안과 목표를 제공하여 국가행위자들이 인간안보를 수월하게 실천하도록 지원한다. 유엔이 제공하는 인간안보 규범의 특징은 다섯 가지로 정리된다. 첫째, 인간안보는 인간중심적(people-centered)이다. 둘째, 인간안보는 다양한 영역(Multi-sectoral) 포함한다. 셋째, 인간안보는 종합적(comprehensive)으로 대처한다. 넷째, 인간안보는 다양한 문화(context-specific)를 존중한다. 다섯째 인간안보는 예방(prevention-oriented)에 초점을 맞춘다. 이러한 내용의 실천은 '보호(protection)의 원칙'과 '강화(empowerment)의 원칙'의 균형 하에 이뤄져야 한다. 보호의 원칙이란 하향식 전달법(top-down)으로 국가 정치 엘리트들이 인간안보 규범을 실천하도록 유도하는 제도를 설립하여 굿거버넌스를 이룩하는 것이며, 강화의 원칙은 상향식 전달법(bottom-up)으로 국민들이 자신들의 자유를 확보하고 누리기 위해 실질적으로 정치과정에 참여할 수 있도록 참정권을 제도화하며 경제적 빈곤을 해결할 수 있는 실질적 능력을 보유할 수 있도록 지원하는 것이다; 이에 대한 자세한 설명은 다음을 참조할 것. Human Security Unit(2009), Ban(2012a).

또한 반기문 사무총장은 전 세계의 모든 인류가 같은 문화, 같은 가치를 추구하며 사는 것이 아니기에 지역마다 또는 사회마다 정의하는 인권에 대한 개념은 조금씩 다를 수 있다고 언급한다(Ban, 2012a). 그리고 인권을 위협하는 상황도 하나의 원인이 아니라 다양한 위기와 원인으로부터 발생한다고 설명한다. 따라서 인간안보 규범은 정해진 기준에 의해 획일적으로 실천되기보다는 해당 지역에 적합한 '인간 중심적 접근법(people-centered approach)'과 '종합적이고 포괄적인 접근법(comprehensive approach)'을 통해 인권을 위협하는 상황을 제거하는 방향으로 이뤄져야 한다고 주장하여 인권을 강조하는 공여국과 지역적 가치를 중시하는 저개발 국가들 간의 조화를 추구한다(Ban, 2010, 2012a).

3) 인간안보 실천을 위한 유엔의 지원

반기문 사무총장은 국가들이 처한 상황이 다르다는 것을 인정한다. 따라서 국가들은 각각의 상황에 맞는 실천 목표를 세우고 그에 따른 세부 방법을 작성해야 한다고 주장한다. 또한 이를 감독하고 평가할 수 있는 프로그램도 필요하다고 강조한다(Ban, 2012b). 따라서 프로그램을 계획하고 시행하고 평가하기 위한 일련의 조치들을 지원하고자 한다. 이들을 지원하기 위해서는 인력과 자본이 필요하기 때문에 반 총장은 필요한 재정을 확보하기 위해 '유엔 인간안보기금(the United Nations Trust Fund for Human Security)'을 조성하여 국가행위자들의 기부를 장려한다(Ban, 2010: 16-17, 2012a: 14-15). 즉, 기금을 조성하고 확충하는 것은 인간안보 개념을 논의하는 수준을 넘어 실천적 차원에서 효율적인 결과를 도출하고자 하는 것을 의미하며, 일단 기금이 안정적으로 형성되어 운영된다면 인간안보 규범의 시행은 국가행위자들의 신뢰를 얻게 된다. 마지막으로 반 총장은 인간안보 보고서를 총회에 2년마다 제출하기로 결정했다. 2년마다의 보고는 규범으로 인정받지 못한 상황에서는 규범으로 인정받기 위한 가장 빠르고도 확실한 총회의 승인을 촉구하는 역할을 할 것이며 규범으로 인정받은 상황에서는 인간안보 규범이 어떻게 시행되고 있는지 등에 대한 실천적 과정을 보고하는 역할을 하여 규범이 지속적으로 준수되도록 할 것이다. 따라서 정기적인 보고는 국가행위자들의

지속적인 관심을 유발할 것이며 이들의 동참과 지원을 이끌어 낼 수 있는 좋은 방법으로 평가된다.

반기문 사무총장 보고서의 목적은 인간안보에 대한 국제사회의 합의와 수용이다. 따라서 반 총장의 인간안보 개념은 국제사회의 합의를 이끌어내기 위해 유엔개발계획이 제안한 인간안보 개념으로부터 더욱 거리를 두어 국제사회의 입장을 최대한 반영하였다는 의의를 지니지만 구체적인 내용을 분석해보면 과연 기존의 갈등요소들을 해결하고 있는가 하는 의문이 든다. 첫째, 인도적 개입의 문제와 관련하여 수많은 저개발 국가들은 유엔총회에서 '내정불간섭' 원칙을 고수해야 한다고 주장한다. 하지만 '내정불간섭' 원칙이 유지된다면 공여국들은 효과성을 담보 받지 못한 상황에서 경제적 지원을 할 것인가 하는 문제가 발생할 수 있다. 효과성이 담보되지 않은 상황에서 경제적 지원을 하면 이는 명목상의 수준에서 이뤄질 가능성이 크다. 즉, 유엔인간안보기금의 확보에 어려움이 나타날 수 있다. 둘째, 반기문은 우선순위의 문제는 중요하게 고려될 사항이 아니라고 언급한다. 하지만 저개발 국가는 정치안보보다는 경제안보를 강조한다. 정치엘리트들은 자신들의 지위와 자율성을 유지하면서도 인간안보를 추진하는 모습을 보여줄 수 있으며 나아가 해외원조는 자신들의 이익에 직·간접적으로 도움이 되기 때문이다. 즉, 경제안보를 추구하는 것은 인간안보 실천비용을 자신들보다는 공여국이 더 많이 부담하기 때문이다. 따라서 공여국은 경제안보보다는 정치안보를 강조할 수밖에 없다. 정치안보는 자신들의 부담비용은 줄이면서 개입의 논리로 작용할 수 있기 때문이다. 이와 같이 저개발 국가와 선진국간의 우선순위 문제는 무시하고 넘어갈 수 있는 문제가 아니라 해결이 어렵더라도 상황에 마주하여 합의와 해결을 모색해야 할 문제이다. 따라서 보고서를 통한 단순한 해결방안 제시가 과연 실천될 수 있는가 하는 의문을 낳는다.

반기문 사무총장이 제안하는 인간안보는 유엔개발계획이 제안한 인간안보를 대폭 수정하면서 시작한다. 이러한 변화는 학문적이고 이상적 차원에서 요구하는 보편성을 무시했다는 비판을 받을 수 있다. 하지만 그러한 수정의 목적은 인간안보 개념에 대한 국제사회의 합의를 이끌어내어 실천하는 것이었다. 따라서 반 총장의 타협을 무조건 비판할 수는 없다. 그러나 국제사회의

〈표 1〉 유엔기구들의 인간안보 개념에 관한 입장 비교

	1994년 유엔개발협력	2003년 인간안보위원회	2008년 유네스코	2010, 12년 반기문 보고서
안보 제공 행위자	국가행위자는 안 됨	국가행위자, 국제기구, 국제지역기구, NGOs, 시민사회	국가행위자, 국제기구, 국제지역기구, NGOs, 시민사회	국가행위자 강조
주권의 인정여부	국가주권 인정하지 않음	조건부 주권을 인정	조건부 주권을 인정	절대적 주권을 인정
국가의 역할	안보 위협의 주체	양면적임 (안보 제공자이면서 안보 위협 주체임)	양면적임 (안보 제공자이면서 안보 위협 주체임)	안보의 제공자
달성 방법	새로운 체제나 기구를 형성해서 달성함 (경제안보위원회 설립)	기존 주권국가체제 하에서 달성함	주권국가체제 하에서 달성하되 부족한 부분은 변화시킴	주권국가체제 하에서만 달성가능
안보 대상	전 세계의 모든 인류	저개발 국가 국민	저개발 국가 중에서 취약한 계층	전 세계의 모든 인류
우선 순위	경제안보-식량안보- 보건안보-환경안보- 개인안보-사회안보- 정치안보	정치안보-사회안보- 환경안보-제도안보- 경제안보-보건안보	사회안보-경제안보- 정치안보-제도안보- 문화안보-환경안보	중요하지 않음

자료: UNDP, 1994; Commission on Human Security, 2003; UNESCO, 2008; Ban, 2010, 2012a

합의를 이끌어 내려는 반 총장의 노력과 제안이 피상적인 수준에서 이뤄지고 있어 반 총장의 의도와는 달리 현실의 국제사회에서 인간안보가 규범으로 수용되고 실천하는 것에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 유엔사무총장의 수준에서 인간안보가 중요한 문제로 다뤄졌다는 의의가 있다.

III. 인간안보 개념의 확산: ‘변형 전달자’ 개념을 중심으로

국가안보 개념의 약화와 새로운 안보개념 필요성의 대두는 국제사회를 지탱하는 가치와 규범이 고정되어 있지 않다는 것을 보여준다. 즉, 국제사회의 규범은 형성되기도 하고 변화하기도 하며 소멸되기도 한다. 국제규범의 형성

과정을 연구한 피네모어와 씨킹크는 구성적 규범을 통해 국제규범의 형성과정을 설명한다. 구성적 규범이란 새로운 행위자와 이익 그리고 행동의 범주를 만들어 내는 규범으로 새로운 환경과 체제에서 새로운 규범이 형성되는 과정을 설명하기 위한 규범을 말한다(Finnemore and Sikkink, 1998). 특히 이들은 '규범의 주창자(norm entrepreneur)'의 개념을 통해 규범 형성의 시작을 연다. 규범의 주창자란 이상적 가치, 이타심, 동정, 도덕적 의무감 등에 의해 새로운 규범을 제안하고 조직화하여 정부나 사회가 이를 수용하도록 노력하는 행위자를 말한다. 하지만 규범의 확산(norm cascade)단계에서 이들의 주장과 현실은 일치하지 않는 경우가 다반사다. 이러한 불일치를 설명하기 위해 후쿠다-파르와 흄(Fukuda-Parr and Hulme)은 '변형 전달자(message entrepreneur)' 개념을 창안한다(Fukuda-Parr and Hulme, 2011). '변형 전달자'란 행위자들이 새로운 규범을 인정하지 않으면서도 이를 수용할 수밖에 없는 상황에 처하거나 또는 새로운 규범 개념을 자신들의 이익이나 입장을 위해 의도적으로 수정을 해야만 하는 경우에 이를 변형시키는 것을 일컫는 용어이다. 변형 전달자의 개념은 인간안보의 확산과정을 설명하는데 뛰어난 적합성을 보인다.

인간안보 개념의 확산과정에서 각 지역기구들은 자신들의 이해관계를 투영할 여지를 만들고 이를 인간안보 실천에 적용시켰다. 그 결과 각 지역기구들은 자신들의 특수한 환경적, 정치적 상황에 맞도록 인간안보 개념을 부분적으로 수용하거나 변형해서 수용하기 시작하였다. 인간안보가 보편적으로 실천되기 위해서는 단일한 인간안보 개념이 전제되어야 하지만 다양한 인간안보 개념이 확산되고 실천되었고 이는 단일한 인간안보에 대한 합의를 어렵게 하고 있으며 나아가 인간안보 실천에 잠재적 갈등 원인이 된다. 따라서 이번 장에서는 인간안보 개념의 확산을 살펴보기 위해 국제지역기구들이 '변형 전달자'의 모습으로 인간안보 개념을 어떻게 차용하고 있는지를 범주화하고 검토하여 동상이몽의 지역기구의 모습을 제시한다.

구체적으로 인간안보 실천에서 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)' 중 어떤 자유가 우선하는 가는 중요한 문제이다. 왜냐하면 이들의 우

선순위 문제는 하부 범주의 인간안보인 정치·사회안보와 경제안보의 우선순위 문제로 연결되기 때문이다. 또한 이들 자유는 인도적 개입이 가능한 '제한적 주권'과 내정불간섭 원칙에 기반한 '절대적 주권'의 경쟁으로 이어지고, 효과성과 제도의 입장과 무조건부 경제원조 입장의 논의 경쟁으로 이어진다.

1. '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'

'물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'는 정치·사회안보로 연결된다. 이 자유는 국내·외 세력으로부터 자신들의 생명의 위협을 받거나 삶의 터전을 훼손당하지 않고 주어진 환경에서 인간다운 삶을 영위할 수 있는 자유를 말한다. 특히 냉전이 종식되면서 강대국의 군사적 개입과 지원이 끊기면서 제3세계에는 인도적 재난을 동반한 내전이 급증하였고(이혜정, 2009) 이는 국내 권력계층이 자신들의 이익을 위하여 국민의 생명이나 삶의 터전을 위협하는 결과로 이어졌다. 따라서 내전의 주체인 권력층의 제거는 지역의 평화를 정착시키고 국민들의 인간안보를 확보하기 위한 필요조건이며, 이를 수행하기 위해 인도적 개입이 요구된다는 논리로 이어진다.

하지만 인도적 개입의 논의는 이미 국제사회에서 그 효과성과 정당성에 대해 의문이 제기된 상태이다(이혜정, 2009: 10-15). 외부 세력이 개입한다고 하여 분쟁이 무조건 종식된다는 보장은 없으며, 보장된다고 하더라도 개입 이후 평화유지군이 철수하면 다시 분쟁이 발발할 수 있다. 따라서 인도적 개입과 관련한 효과성의 문제는 언제 개입해야 하며 또한 언제까지 개입해야 하는가의 복잡하고 어려운 문제로 연결된다. 정당성의 문제는 개입의 목적이 진정으로 인도적인가에 대한 문제제기이다. 외부 개입세력이 인도적 개입이라는 명분 하에 자신들의 정치적·경제적 이익을 추구할 수 있다는 것이다. 이러한 인도적 개입에 대해 반기문 사무총장은 인도적 개입을 반대하고 '내정 불간섭' 원칙을 기반으로 국가주권의 절대성을 지지한다고 선언하였다. 하지만 국제사회는 여전히 인도적 개입의 필요성에 대해 가부를 결정하지 못

하고 있다.

그렇다면 각 지역기구는 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)' 측면의 인간안보에 대해 어떠한 입장을 나타내는가?

먼저 선진국(이하 '북'으로 지칭)의 입장을 대표하는 유럽연합은 2004년 '인간안보독트린(A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities)'을 선언하였다. 이 지침서에서 유럽연합은 인간안보를 전세계로 확산하여 실천할 것을 추구한다. 즉, 유럽연합은 유럽 지역에는 이미 인간안보가 실천되고 있음을 전제하고 저개발국이나 제3세계에서의 인간안보 실천을 목표로 한다. 이를 위해 지침서는 유럽연합이 국제사회 리더로서의 역할을 해야 할 것을 언급한다. 그러나 지침서는 역할에 부합하는 비용과 행동을 약속하지 않는다. 다시 말해 적은 비용과 부담으로 인간안보를 이룩하고자 하며, 비판을 받거나 갈등을 야기할 것 같은 실천 방법은 회피하고자 한다. 따라서 경제적 부담이 큰 고비용의 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'의 필요성을 인정하면서도 부담이 적은 '물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'의 실천에 주목한다. 그러면서도 국제사회의 비판과 패권의 개입논리로 사용될 수 있는 인도적 개입에 대해서는 주저한다. 하지만 인도적 개입에 반대하는 입장은 아니다. 지침서에서 유럽연합은 90년대의 군사 개입의 사례를 회고하면서 내전 지역의 갈등을 종식시키기 위한 방법으로 군사 개입이 능사는 아니라고 언급한다. 개입은 상황에 따라 신중하게 결정되어야 한다는 것이다. 이러한 유럽연합의 태도는 분쟁지역의 평화를 정착시키려는 적극적인 움직임보다는 국제여론의 비판이나 해당 국가와의 마찰을 우려하는 조심스러운 입장을 보여준다. 즉, 내전을 종식시키고 평화를 정착시켜 인간안보를 확립해야 하는 하나의 방법으로 인도적 개입을 인정하면서도 자신들이 직접 인도적 개입을 수행하는 것에는 주저하며 소극적인 모습을 보인다.

'물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'의 확보를 위해 인도적 개입이 가능하다는 유럽연합의 입장과는 달리, 남의 대변자인 아프리카 지역기구는 '물리적 폭력이나 군사력 위협으로부터의 자유

(freedom from fear)'를 명분으로 하여 발생할 수 있는 인도적 개입을 반대한다. 즉, 인간안보의 논리가 외부의 개입을 정당화하는 기제로 작용되어서는 안 된다는 것이다. 인도적 개입의 반대 입장은 아프리카 현재의 상황을 반영한다. 현재 아프리카 지역의 몇몇 국가들은 내전을 겪고 있다. 이러한 내전의 원인은 다양하지만 그 중에서 중요한 원인 중의 하나는 소수 정치엘리트들에 의해 운영되는 권위주의 체제 하에서 국가의 자원을 독점하려는 엘리트들 간의 충돌이다(Ukeje, 2008:1-5; Ismail, 2011). 이러한 충돌은 국민들의 삶과 생명을 위협한다. 내전으로 인해 국민들은 국내난민이 된다. 국내 난민의 경우에는, 국제난민과 달리, 자국 정부가 안보의 제공자가 아닌 위협자로 행동하는 상황에서 국제법적 지위와 보호를 받지 못하는 문제가 발생한다(이혜정 2009: 8; Deng, 1995:45). 따라서 국내난민의 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 확보하기 위한 유일한 방법은 인도적 개입이다. 더 나아가 북의 국제사회는 평화의 정착을 위해 단순히 분쟁의 해결뿐만 아니라 민주주의와 인권 그리고 보편적 가치를 확립하는 정치안보의 확립을 추구한다. 하지만 정치안보의 확립과정은 지역 정치엘리트들의 기득권을 위협하고 소수에게 권력이 집중되어 있는 정치구조의 근간을 흔든다. 따라서 개발도상국(이하 '남'으로 지칭)의 국제사회를 대표하는 아프리카 지역기구는 북의 입장을 거부하며 '선 경제안보 후 정치안보'를 표명하고(Ukeje, 2008), UN 헌장 2.7조 '내정 불간섭' 원칙을 근거로 하여 국가주권이 존중되는 상황에서 인간안보가 이행되어야 한다고 강조한다(Ismail, 2011; General Assembly GA/11246, 2012: 7-9).

북의 입장을 대변하는 유럽연합과 남의 입장을 대표하는 아프리카 기구가 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 내전에 초점을 맞추고 인도적 개입의 문제와 결부하여 인간안보에 대해 논의하였다면, 아메리카 기구는 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 범죄와의 전쟁에 초점을 맞추어 논의한다. 즉, '국가는 언제나 안보 제공자인가 아니면 때로는 안보 위협자가 될 수 있는가'에 대한 논의가 아니라 '언제나 안보 제공자이지만 때때로 능력의 문제로 국민에게 안보를 보장해주지 못할 수 있다는 상황을 고려하여 국가의 능력'에 초

점을 맞춘 논의를 진행한다. 미주기구(Organization of American States: OAS)는 2009년 '시민안보와 인권에 대한 보고서(*Report on Citizen Security and Human Rights*)'에서 시민들에게 안보를 제공하기 위해 강력한 국가의 역할은 필수조건임을 주장한다. 따라서 국가 능력의 측면이 강조되기에 도덕적·규범적 측면보다는 실천적 측면에서의 논의가 부각된다. 즉, '어떻게 하면 시민들에게 안보를 제공할 수 있는가'가 그 핵심이다. 따라서 미주기구는 시민안보의 근원을 인권법에서 찾기보다는 국가의 역할에서 찾는다. 이러한 미주기구의 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'에 대한 강조는 유럽이나 아프리카의 그것과는 다르다. 미주기구 역시 이 차이를 인식하여 '인간안보'라는 용어대신에 '시민안보(citizen security)' 용어를 사용한다. 미주기구는 새로운 안보의 필요성에 동의하면서 세 개의 안보개념을 제시했는데, '시민안보(citizen security)', '인간안보(human security)' 그리고 '민주안보(democratic security)'가 그것이다(OAS, 2009, II. 19). 시민안보란 범죄나 폭력의 위협과 관련된 안보만을 언급하는데 이는 오로지 국가의 주요 기능으로만 분류된다. 인간안보는 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'가 모두 충족되어 '인간답게 살 자유(freedom to live in dignity)'가 모두 충족되는 것을 말하며, 민주안보는 제도에 기반하는 법치를 중심으로 시민들의 참여를 보장하는 것을 말한다(OAS, 2009; II. 20). 미주기구는 이들 중에 아메리카 지역에 적합한 안보로 '시민안보'를 꼽는다(OAS, 2009). 시민안보의 경우 국가의 역할에 국한되는 안보개념이기에 국가주권과 영토주권은 절대적 개념이 된다. 따라서 이들은 '내정 불간섭' 원칙은 절대적으로 지켜져야 한다고 주장하며 인도적 개입에 대해서도 반대한다(General Assembly GA/11246, 2012: 6-7). 흥미로운 사실은 미주기구는 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 주목한다는 점에서 유럽연합의 입장과 비슷하지만, 국가주권의 절대성을 강조하고 개입을 반대한다는 측면에서는 아프리카 지역기구와 비슷하다. 그러나 이들의 가장 큰 차이인 시민안보와 인간안보는 분석대상에서 행위자의 역할에 대한 전제가 다르다는 것이다.

유럽연합, 아프리카 그리고 아메리카 지역은 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'에 대해 각기 다른 입장, 다른 분석 수준을 가지고 있지만 해당 지역 내에서는 단일한 인간안보 개념을 적용한다. 하지만 아시아 지역에서의 인간 안보개념은 단일하지 않다. 아시아 국가 행위자들은 인간안보에 대해 합의되지 않은 다양한 이해관계를 가지고 있기 때문이다. 이들은 어떤 하부의 인간안보 가치가 우선하는지, 어떤 자유가 먼저 추구되어야 하는지에 대해서 다양한 입장을 보인다.[5] 그러나 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'에서 비롯되는 인도적 개입에 대해서는 단일한 목소리로 반대한다. 가장 북의 국제사회와 비슷한 입장을 보이는 일본 조차도 유럽의 입장을 지지하기보다는 국가주권의 절대성을 주장하는 반기문 사무총장의 입장을 지지한다(General Assembly GA/11246, 2012: 8). 중국 역시 국가주권의 절대성을 강조하며 개입에 반대

---

5. 일본은 유엔과 협력하여 전 세계에 인간안보 개념을 발전시키고 확산하는데 있어 핵심적인 역할을 하고 있다. 인간안보를 외교정책의 한 부분으로 설정하고 추진하고 있으며 국제사회에 인간안보가 확립되도록 재정과 인력을 지원하고 있다. 이러한 노력은 심포지엄을 개최하고 기구를 설립하는 결과로 나타나고 있으며, 인간안보위원회 형성은 그 대표적인 예이다. 2012년 유엔총회에서도 일본은 반 총장이 제시한 인간안보의 목적과 방법 모두를 지지하는 모습을 보여 어떤 국가행위자들보다도 가장 적극적으로 반기문 사무총장의 보고서를 환영했다(General Assembly GA/11246, 2012: 8).
한국은 인간안보 개념을 수용하지만 이를 국내와 대외 정책과 연결시키려는 적극적인 모습을 보이지는 않는다. 다만 국가는 소극적인 행동만을 취하고 있는데 외교통상부 홈페이지를 통해 인간안보 개념을 설명하고 현재 국제사회에서 인간안보가 어떻게 확산되고 차용되고 있는지를 보고하는 수준에 머무르고 있다(외교통상부, 2008). 중국은 일본과는 반대의 입장을 보인다. 중국은 정치체제의 특수성과 국내적 문제로 인간안보 개념의 사용을 자제한다. 인권이나 인간안보 개념을 확립하는 것에 있어 부정적인 입장을 보이는 것이다. 또한 전통적이고 국가 중심적인 안보관이 여전히 핵심 가치로 자리 잡고 있어, 환경의 변화로 발생하는 새로운 위협에 대해서는 인간안보 용어를 사용하는 대신에 '인민의 안전'이라는 용어를 사용하고 있다(이신화, 2006: 77). 2012년 유엔총회에서 중국은 2005년 총회가 합의한 세계정상회담결과(World Summit Outcome)를 시행하여 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'와 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)' 모두를 확보해야 하지만 그 중에서도 경제적 자유에 주목하여 저개발국 입장을 표명한다. 동남아시아 국가들의 입장 역시 긍정적인 입장과 부정적인 입장으로 나뉜다. 찬성하는 국가들은 경제적 지원을 목적으로 경제안보를 강조한다. 반면에 반대하는 국가들은 과거 인도주의적 개입의 경험을 바탕으로 인간안보가 개입의 명분으로 작동할 것을 우려한다. (이신화, 2006: 78-79; Feigenblatt, 2009).

한다(General Assembly GA/11246, 2012: 13). 민주주의와 인권을 언급하며 중국의 인간안보에 대한 비판의 목소리에 대해 중국은 이는 대내적 차원의 문제이지 국제사회가 이를 빌미로 개입을 해서는 안 된다고 단호히 언급한다(Shulong Chu, 2002).

동북아시아와 마찬가지로, 동남아시아 역시 '내정 불간섭'의 원칙을 지지하고 국가주권의 절대성을 강조하며 인도적 개입에는 반대한다(이신화, 2006: 78-79; Feigenblatt, 2009). 과거 개입의 경험은 당사국뿐만 아니라 옆에서 지켜본 주변국가들에게도 큰 충격으로 작용했기 때문이다. 나아가 평화를 정착하고자 하는 목적의 개입이 오히려 불안정을 야기할 수 있다고 언급한다(General Assembly GA/11246, 2012: 12). 정리하면, 아시아 국가행위자들은 스펙트럼 위에 다양하게 존재한다. 북의 입장을 보이는 국가, 남의 입장을 보이는 국가, 그리고 그 가운데 존재하는 국가, 국제사회에 무관심한 국가들로 나뉘지만 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 확보하기 위한 방법으로 인도적 개입에 대해서는 전원 반대의 입장을 나타낸다.

2. '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'

'빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'는 경제안보와 연결된다. 이 자유는 기아나 빈곤으로부터 벗어나 최소한의 경제생활이 가능한 환경에서 인간다운 삶을 영위할 수 있는 자유를 말한다. 세계경제가 통합되면서 지구적 양극화가 나타났으며 여기에 환경문제와 내전까지 더해져 최소한의 경제적 생활조차 못하는 사람들의 수가 증가했다. 이러한 상황은 사람들의 삶의 터전을 빼앗고 이들을 난민으로 전락시켰으며 그 결과 더 이상 이들이 자력으로 경제적 빈곤과 기아를 벗어나지 못하는 구조적 제약을 가져왔다. 따라서 스스로의 힘으로 빈곤과 기아를 벗어나지 못하는 상황에서 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'를 확보하기 위해서는 외부 행위자들의 인도적 원조가 요구된다. 이와 더불어 저개발국의 기아와 빈곤은

선진국가에도 부정적 영향을 끼친다. 빈곤이 해결되지 않을 경우 이들 지역의 빈곤은 국경을 넘어 질병, 범죄와 테러의 확산, 불법 이민, 불법 무역, 환경 파괴, 자원 고갈 등으로 이어지는 지정학적 갈등으로 이어지기 때문이다(손열, 2012: 46). 따라서 국제사회는 원조의 필요성을 절감하고 OECD의 DAC을 중심으로 개발협력을 추진하고 있으며 점차 저개발국가들에 대한 국제개발원조는 증가하는 추세에 있다(구정우, 2012: 73; OECD International Development Statistics Online DB).

하지만 공여국들의 경제원조량이 증가함에 따라 공여국들은 원조에 대한 효과성을 제기하기 시작하였다. 2003년 로마선언(Rome Declaration on Harmonisation)을 시작으로 2005년 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)에서는 정점을 이루었다. 이후 2008년 아크라 행동강령(Accra Agenda for Action)에서는 효과적 원조를 위한 구체적 시행강령을 제안하기에 이르렀다. 이렇듯 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'에 대한 의제는 효과성과 '선제도 후 경제원조'를 강조하는 북과 '선 경제원조 후 제도, 그 다음 효과성'을 강조하는 남의 의제 경쟁으로 이어진다.

그렇다면 각 지역기구는 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)' 측면의 인간안보에 대해 어떠한 입장을 나타내는가?

먼저 유럽연합의 입장을 살펴보면, 유럽연합은 공여국의 모습을 보여준다. 저개발국가에 대한 원조를 주도하는 한편 원조효과성에 대한 문제를 제기한다. 공여국의 정부는 대외적으로 다른 공여국 정부, 국제기구, NGO와 관계를 맺고, 국내적으로는 시민단체, 기업과 연계하여 대내외적으로 다양한 관계를 형성하고 이를 기반으로 경제원조를 시행하고 있다(이승주, 2012: 100). 특히 북유럽 국가들은 OECD의 DAC를 주도하며 경제원조를 이끌고 있다. 그러나 경제원조가 국제사회의 규범으로 자리잡아가면서 그 절대 액이 증가함에 따라, 또한 경제원조를 받은 수원국의 효과가 미미하다고 드러남에 따라 원조효과성 문제를 제기하기 시작했다. 유럽연합 대표인 요하니스 브라일라스(Ionannis Vrailas)는 2012년 6월 반기문 사무총장의 인간안보 보고서에 관해 열린 유엔 총회에서 원조 효과성 문제를 제기했다. 나아가 그는 효과성을 담보하기 위해서는 제도적 기반이 마련되어 있어야 한다고 언급했다

(General Assembly GA/11246, 2012: 5). 그에 따르면 경제적 자유는 지속 가능한 발전이 전제되어야 가능하며 지속 가능한 발전이 가능하기 위해서는 인권, 법치, 굿거버넌스, 교육, 평등한 젠더가 보장되어야 한다는 것이다. 이는 경제안보를 확립하는 방법에서 '선 원조 후 제도'의 방법이 아닌 '선 제도 후 원조'를 주장한 것이다. 유럽연합의 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'를 확보하는 과정을 평가해보면, 유럽연합은 공여국의 입장에서 불필요하거나 비효율적 원조를 추구하기보다는 제도적 기반을 중심으로 효율적 경제원조를 추구한다.

유럽연합이 공여국의 입장에서 경제원조를 수행하는데 있어 원조효과성과 제도를 강조하는 것과 달리, 수원국의 입장을 대표하는 아프리카 지역기구는 경제원조에 주목한다. 내전과 환경, 기타 등등의 이유로 국가 경제가 위태로운 상황에서, 자발적 발전의 가능성이 희박한 상황에서 공여국의 경제원조는 이들 사회의 발전과 안정으로 이어질 수 있다. 따라서 아프리카 지역기구는 공여국 원조에 상당부분 의존하고 있는 실정이다. 그 결과 아프리카 지역기구는 공여국의 관심을 끌어 좀 더 많은 경제원조를 받고자 한다. 이들은 안보와 개발의 상관성에 주목하여 저개발의 상태가 지속될 경우 이는 아프리카의 안보위협이 되며 나아가 국제사회의 위협이 될수 있음을 언급한다(Ukeje, 2008: 3-5). 이러한 입장의 한편에는 원조에 의존한 발전에서 점차 원조를 줄이고 효율성을 높여 자발적 발전을 도모하고자 하는 움직임이 나타난다. 이러한 입장은 공여국의 효과성 강조와 이를 위한 제도적 기반마련을 수용하고자 하는 태도를 보이고 있으며 이는 2011년 9월 부산총회에서 아프리카 지역기구의 경제발전을 위한 제도 필요성과 관련한 결의안으로 나타났다(Aid reform for Africa's development, 2011). 하지만 아프리카 지역기구는 제도건설 및 운영 그리고 발전전략을 작성하고 시행하는 부분에 있어 외부의 개입은 반대한다(Ukeje, 2008; Ismail, 2011). 이들은 스스로의 결정, 운영을 통해 자립심을 키우고 성장하고자 하는 목표를 바탕으로 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'를 확보하고자 한다.

앞서 언급한 바와 같이 아메리카 지역기구는 시민안보에 초점을 맞추고 있고 시민안보는 범죄나 폭력의 위협과 관련된 안보만을 범주로 하기에 경제

원조에 대한 부분에 대해서는 아무런 입장을 나타내고 있지 않다. 이러한 입장은 인간안보와 관련한 2012년 유엔 총회에서도 잘 나타난다. 미국, 멕시코, 베네수엘라, 쿠바, 코스타리카, 브라질, 칠레 총 7개국의 입장이 발표되었는데, 이 중에서 미국과 베네수엘라만이 경제 안보에 언급하였다. 그러나 두 국가 모두 원조에 대한 언급이 아니라 경제 안보에 대한 언급으로 베네수엘라는 경제안보의 지표를 국가수준이 아닌 개인 수준에서 평가해야 한다는 입장을 밝혔고 미국은 '언론의 자유(freedom of speech)', '종교의 자유(freedom of worship)'를 우선시 한 후에 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'와 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'를 언급하였고, 빈곤과 기아는 해결되어야 할 과제라고만 설명하였다(General Assembly GA/11246, 2012: 6-11).

'빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'와 경제안보에 대한 아시아 국가들의 입장은 북과 남의 입장으로 나뉜다. 아시아 지역 내에 공여국과 수원국이 공존하기 때문이다. 하지만 수원국의 입장은 무조건적인 원조를 강조하는 것이 아니라 제도적 기반아래 원조를 통한 발전을 추구하고 궁극적으로는 자립경제와 성장을 목적으로 한다. 먼저 공여국의 입장인 동북아시아를 보면, 일본과 중국의 경쟁구조에 한국이 가세하는 형태를 보인다. 일본은 아시아 국가 중에서 가장 먼저 원조를 제공하였다. 그러나 일본은 전략적 개발협력과 원조피로현상으로 인해 전환기를 맞이하는 한편 중국은 적극적이면서도 평등과 호혜의 원칙을 강조하여 수원국의 입장에서 원조를 시행하는 부분이 강하다. 특히 중국은 OECD-DAC의 틀 밖에서 개발협력 정책을 시행하고 있으며 기존의 공여국과 대비되는 대항 담론적 성격의 개발협력 정책을 주창하며 급성장하고 있다(이승주, 2009: 112). 한국의 경우에는 공적원조의 인식이 최근 들어 급격히 증가하였고 국가정책적 차원에서 논의되며 진행되고 있다. 특히 2010년 1월 OECD-DAC의 회원국이 되면서 공여국의 위치에 섰다. 2010년 10월 국무총리 지휘 하에 저개발국가를 지원하고 이를 통해 국격과 국가브랜드 가치를 제고하려는 목표를 세웠다(김태균, 2012: 126). 아직 한국형 개발원조에 대한 세부적 구상은 완성되지 않았지만 아시아와 저개발 국가들에게 지원하는 원조량은 증가하고 있으며 G-20정상회담

〈표 2〉 각 지역기구의 이슈별 인간안보에 대한 입장

	freedom from fear	freedom from want	정치 안보	경제 안보	인도적 개입	내정 불간섭	원조	효과성
유럽 연합	O	△	O	△	△	X	△	O
아프 리카	△	O	△	O	X	O	O	△
아메 리카	O	X	O	X	X	O	언급없음	언급없음
아시아	△	△	△	O	X	O	O	△

O: 적극찬성, △: 소극찬성, X: 반대
자료: 이신화, 2006; 이숙종(편), 2012; General Assembly GA/11246; feigenblatt, 2009; Ismail, 2011; OAS, 2009; Ukeje, 2008.

과 부산총회를 개최하는 등 국제사회에서 개발원조에 대한 위치를 올려가고 있다. 이에 대한 수원국의 입장도 무조건적인 원조요구에서 향후 발전가능한 제도확립 및 효율적 원조의 요구로 변화하고 있다. 성장과 발전의 관계가 경제안보로 이어지고 경제안보는 다시 정치·사회 안보로 이어진다고 주장한다(General Assembly GA/11246, 2012: 10). 즉, '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'를 확립하기 위해 공여국의 입장을 수용하는 한편 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'가 확립되어야 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'도 확립된다는 입장을 보인다.

IV. 결론

이 글은 국가주권의 절대성을 약화시키려는 시도에서 다시 절대성을 회복하려고 노력하는 국제사회 '인식의 전환'이라는 맥락에서 인간안보의 형성부터 현재까지의 변화과정을 유엔개발계획(1994), 인간안보위원회(2003), 유네스코(2008), 인간안보에 관한 유엔사무총장 보고서(2010, 2012)를 중심으로

추적했다. 인식의 전환으로 인해 94년 유엔개발계획이 주창한 인간안보 개념은 점차 국가주권과 양립할 수 있는 모습으로 변화했고 급기야 유엔 사무총장은 인간안보에 대한 국제사회 합의를 도출하기 위한 목적으로 인간안보를 국가주권에 투항시켰다. 유엔개발계획은 안보제공 행위자에서 국가를 배제하였고 국가주권을 인정하지 않았으며 인간안보 이행에서 국가의 역할을 무시했으며 따라서 인간안보의 달성을 위해서는 경제안보위원회 등 새로운 체제나 기구를 형성해야만 한다고 주장했다. 인간안보와 국가주권을 갈등관계로 설정한 것이다. 하지만 인간안보위원회와 유네스코의 인간안보 개념은 이러한 갈등관계를 양립 가능한 관계로 수정하였다. 안보제공자에 국가행위자를 포함시켜 국가의 역할을 언급하였고, 인간안보 실천적 영역에서도 조건부이지만 주권을 인정하였다. 그리고 이를 바탕으로 기존의 주권국가체제 하에서 인간안보가 실천될 수 있음을 주창했다. 반기문 사무총장은 한걸음 더 나아갔다. 그는 인간안보와 국가주권의 관계를 단순히 양립 가능한 관계가 아니라 상호보완적 관계로 설정했다. 이로 인해 국가행위자는 가장 중요한 안보제공자가 되었고, 국가주권의 절대성을 인정하였으며, 인간안보 실천적 영역에서도 국가의 역할을 절대적으로 중시하였다. 따라서 인간안보는 주권국가체제 하에서만 이행이 가능해졌다.

한편 국가안보 개념의 협소함으로 인해 발생하는 여러 국제적 문제들을 해결하기 위한 이론적 기반이 마련되지 않은 상황에서 인간안보의 포괄성은 국제사회의 주목을 받았다. 하지만 국제사회는 여러 가지 이유로 단일한 인간안보에 합의하지 못한 상황에서 인간안보는 확산되기 시작했다. 이러한 확산의 과정은 지역의 특수성과 맞물려 인간안보의 지역적 변이를 가져왔다. 이 글은 '변형전달자' 개념을 통해 인간안보 확산과정의 지역적 변이를 설명을 시도했다. 구체적으로 '물리적 폭력이나 군사적 위협으로부터의 자유(freedom from fear)'와 '빈곤이나 기아로부터의 자유(freedom from want)'로 나누어 유럽, 아프리카, 아메리카, 아시아 지역이 인도적 개입과 국가주권의 경쟁관계에서 어떤 입장을 취하는지 또한 경제원조와 효과성의 관계에서 어떤 주장을 하는지 살펴봤다. 이를 통해 단일하지 않은 인간안보 개념이 지역별로 주장되고 있음을 확인했다.

인간안보는 국제사회에서 규범의 지위를 획득할 것인가 즉, 단일한 인간안보가 합의되고 적용될 수 있는가. 이는 향후 인간안보 개념이 국가행위자들과 지역기구들의 이익과 이해관계를 바탕으로 한 명분 경쟁을 반기문 사무총장이 어떤 방향으로 이끄는지에 달려 있다. 위대한 조정자의 역할이 요구되는 것이다. 따라서 반기문 사무총장은 급하게 총회의 승인을 얻어내기 위해 실천적 측면을 간과한 대안을 제공하려는 태도를 보이기보다는 공여국과 저개발 국가들 간의 관계에 주목한 실질적 대안방안을 제시해야 할 것이다. 정치안보와 경제안보의 우선순위의 문제와 주권책임론과 내정불간섭 원칙의 긴장관계를 해결하지 않고는 결코 국제사회의 합의를 이끌어낼 수 없다.

투고일자: 2012-09-05 심사일자: 2012-11-08 게재확정: 2012-12-26

참고문헌

구정우. 2012.「개발협력의 역사적 전개」. 이숙종(편).『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: EAI.

김태균. 2012.「한국의 개발협력 의제」. 이숙종(편).『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: EAI.

남재성. 2008.「인간안보와 보안경찰의 북한이탈주민 지원활동」.『한국경찰연구』7권 4호. pp. 63-94.

라미경. 2007.「동아시아의 인간안보와 공적개발원조」.『전략논단』6권. pp. 99-118.

민명원. 2007.「탈냉전기 안보개념의 확대와 네트워크 패러다임」.『국방연구』 제50권 제2호. pp. 23-57.

박인휘. 2001,「주권과 글로벌 안보: 세계화시대 주권과 안보의 개념적 재구성」.『한국정치학회보』35집 3호. pp. 455-474.

박한규. 2007.「지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로」.『국제지역연구』11권 3호. pp. 985-1004.

박휘락. 2010.「천안함 사태 이후 인간안보의 논의 방향: 국가안보와의 조화를 중심으로」.『평화학연구』11권 3호. pp. 355-376.

손 열. 2012.「개발협력 아키텍처」. 이숙종(편).『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: EAI.

손혁상·문경연. 2012.「국제규범의 내재화와 정치 환경: 스웨덴·독일의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 도입사례를 중심으로」.『세계지역연구논총』30집 1호. pp. 7-38.

심영희. 2005.「여성안보 개념구축을 위한 시론」.『젠더와 사회』4권. pp. 11-44.
_____. 2006.「세계화와 한국여성의 안보의 현황」.『젠더와 사회』5권. pp. 11-52.
안병억·김기석. 2012.「독일의 ODA 정책과 인간안보」.『인문사회과학연구』13권 1호. pp. 347-370.
유현석. 2011.「군과 인간안보」.『한국정치학회보』45집 5호. pp. 221-241.
이상환. 2008.「전염병과 인간안보, 그리고 국가안보」.『국제지역연구』12집 3호. pp. 229-246.
이승주. 2012.「주요 공여국의 개발협력 정책」. 이숙종(편).『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: EAI.
이신화. 2004.「인간안보와 여성: 인도적 위기 상황 및 개발문제를 중심으로」.『국가전략』10권 2호. pp. 121-157.
_____. 2006.「세계정치와 동아시아 안보: 동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스」.『세계정치』27권 1호. pp. 63-115.
이정옥. 2004.「여성인권의 글로벌 스탠다드와 성매매 종사 여성의 인간안보: 한국 기지촌 여성에 대한 사례를 중심으로」.『한국여성학』20권 1호. pp. 195-227.
이혜정. 2009.「보호책임의 국제정치: 인권, 국가주권, 유엔과 미국패권」.『국제·지역연구』18권 4호. pp. 1-36.
전 웅. 2004.「국가안보와 인간안보」.『국제정치논집』44집 1호. pp. 25-49.
전재성. 2006.「인간안보와 여성안보: 동아시아에서의 여성안보 논의」.『국제관계연구』11권 2호. pp. 87-117.
존 베일리스·스티브 스미스(하영선 역). 2012.『세계정치론』. 을유문화사.
Annan, K. 1998. “Peacekeeping, Military Intervention, and National Sovereignty in Internal Armed Conflict.” In J. Moore (Ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, London: Rowman and Litterfield.
Ban, K.M. 2010. *Human Security: Report of the Secretary-General*. A/64/701.
_____. 2012a. *Follow-up to General Assembly resolution 64/291 on human security: Report of the Secretary-general*. A/66/763.
_____. 2012b. *Oral report to the General Assembly on the Implementation of Resolution 66/253 adopted on 16 February 2012*.
Barcelona Report. 2004. *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*, Barcelona.
Barnett, M. Kim, H. O’Donnell, M. and Sitea, L. 2007. “Peacebuilding: What Is in a Name?” *Global Governance*, 13: 35-58.
Barnett, M. and Weiss, T.G. (Eds). 2008. *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
Buzan, B. 1991a. “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century.” *International Affairs*, 67(3): 431-451
_____. 1991b. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers
_____. 1997. “Rethinking Security after the Cold War.” *Cooperation and Conflict*,

32(1): 5-28.

Carafano, J.J. and Smith, J.A. 2006. "The Muddled Notion of "Human Security" at the UN: A Guide for U.S. Policymakers." *Backgrounder*, No. 1966.

Chesterman, S. 2002. *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Chu, S. 2002. "China and Human Security." *North Pacific Policy Papers*, 8.

Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*.

Deng, M.F. 1995. "Dealing with the Displaced: A Challenge to the International Community." *Global Governance*, 1(1): 45-57.

Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan. 2011. *Aid Reform for Africa's Development*.

Fukuda-Parr, S. and Hulme, D. "International Norm Dynamics and the "End of Poverty": Understanding the Millennium Development Goals." *Global Governance*, 17: 17-36.

Glasius, M. and Kaldor, M. 2006. *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*. New York: Routledge.

Human Security Unit, 2009. *Human Security in Theory and Practice*.

Ismail, O. 2011. "ECOWAS and Human Security" eds. *ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*. ECOWAS.

Lebow, R.N. 1987. "A Research Agenda for Peace and Security Studies." *PS*, 20(2): 252-257.

MacFarlane, S.N. and Khong, Y.F. 2006. *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press.

McSweeney, B. 1996. "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School." *Review of International Studies*, 22(1): 81-94.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2001. *Plan for establishment of the Commission on Human Security*.

_____. 2003. *Submission of Report by Commission on Human Security to Secretary-General of the United Nations Kofi Annan*.

OAS. 2009. *Report on Citizen Security and Human Rights*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.57.

OECD DAC. 2003. *Rome Declaration on Harmonisation*.

_____. 2005. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

_____. 2008. *Accra Agenda for Action*.

Paris, R. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*, 26(2): 87-102.

_____. 2004. "Still an Inscrutable Concept." *Security Dialogue*, 35(3): 370-372.

Tadjbakhsh, S. and Chenoy, A.M. 2007. *Human Security: Concepts and implications*. Routledge.

Ukeje, C. 2008. "Rethinking Africa's Security in the Age of Uncertain Globalisation:

NEPAD and Human Security in Africa in the Twenty-First Century." *African Journal of International Affairs*, 11(1): 1-31.

UN General Assembly Resolution. 2010. *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*. A/RES/64/291.

UN General Assembly, 2012. *Human Security 'more than an abstract concept'-for hungry family, it's food*, GA/11246.

UNDP. 1994. *Human Development Report*.

UNESCO. 2000. *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?* First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions.

UNESCO. 2001. Final Recommendations of the UNESO-ISS Expert Meeting on Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa.

_____. 2004a. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in East Asia*.

_____. 2004b. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Central Asia*.

_____. 2005a. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in the Arab States*.

_____. 2005b. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean*.

_____. 2007. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Eastern Europe*.

_____. 2008. *Human Security: Approaches and Challenges*.

Von Feigenblatt, Otto. 2009. "ASEAN and Human Security: Challenges and Opportunities." *RCAPS Working Paper* No. 09-5.

Weiss, T.G. and Chopra, J. 1995. "Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space." In Lyons, G.M. and Mastanduno, M. (Eds), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Yu, H.S. 2009. "A Study on Canada's Human Security Policy: International Contributions, Strategies and Domestic Institutions." *Journal of Social Science*, 35(3): 1-22.

Human Security:
Inventing, Transforming, and Proliferation of an International Norm

Heajeong Lee
Professor, Department of Political Science and International Relations
Chung-Ang University
Ji-Bum Park
Ph. D. Student, Department of Political Science and International Relations
Chung-Ang University

This paper traces how Human Security has been invented, transformed, and proliferated by whom and under what conditions. UNDP (1994) invented Human Security as an international norm amid post-Cold War human sufferings of civil wars, poverty, and ethnic cleansing that had been resulted from states' abuses or failures. UNDP had tried to dethrone and circumscribe the supreme power of sovereignty by Human Security, of which humanitarian offensive had gained international currency in the later 1990s as economic globalization and civil wars had exacted more human tragedies.

The 9/11 attack, however, changed international normative context to 'state sovereignty versus hegemony.' As the U.S. made use of 'humanitarian intervention' logic to justify its war on terror, the international humanitarian actors were on the defensive: they had to first defend state sovereignty against hegemonic intervention. In this context, Commission on Human Security (2003) and UNESCO (2008) have tried to transform Human Security compatible with state sovereignty. Furthermore, UN Secretary General Ban (2010, 2012) suggests Human Security as a concept to serve and strengthen state sovereignty.

Human Security has also been diffused and proliferated by the 'message entrepreneurs' of regional organizations. European, African, American, and Asian regional organizations have adopted the norm of Human Security with their own complex mixtures of historical contexts and interests. Specifically, those 'message entrepreneurs' take different stances on freedom from fear and freedom from want. On freedom from fear, stances of regional organizations are divided into 'selective sovereignty' which favors humanitarian intervention and 'absolute sovereignty' which opposes humanitarian intervention. On freedom from want, stances of them are divided into 'economic aids' and 'aid effectiveness.'

Keywords: Human Security, state sovereignty, United Nations, norm diffusion, message entrepreneur

이혜정, 중앙대학교 정치국제학과 교수
서울시 동작구 흑석동 중앙대학교 법학관 12층 1222호
Tel_02-820-5475 E-mail_hjlee@cau.ac.kr

박지범, 중앙대학교 정치국제학과 박사과정
서울시 동작구 상도 1동 54-34 107호
Tel_010-2033-3679 E-mail_goodpark79@hanmail.net