

인간안보에 있어서 국가의 역할 연구*

: 남북관계에의 적용 가능성

서보혁(서울대학교)

논문 요약

본 연구는 인간안보를 증진하는 과정에서 국가의 역할이 무엇인지를 이론적으로 구명하고, 그것이 남북관계에 주는 함의를 도출해보는 데 목적이 있다. 인간안보론에 입각해 남북관계를 재구성해보면 기존 국가안보론에 의한 남북관계와 대북정책 목표, 관심사, 행위자, 수단 등에서 큰 차이를 보인다. 문제는 현실성이다. 먼저 인간안보에 의한 남북관계 재구성에 나설 남북간 이익의 형성, 여건 조성, 그리고 촉진 역할이 있어야 한다. 그런 다음 인간안보론에 의한 남북관계 발전 비전을 수립, 공유한 상태에서 가능한 분야부터 점진적이고 단계적으로 접근함이 적절하다. 그럴 때 남북한 정부를 비롯한 국가의 역할은 그 자체가 목적이나 선이 아니라 인간안보 증진 방향으로 그 위상과 역할을 재조정할 필요가 있다.

주제어 : 인간안보, 국가안보, 국가, 삶의 질, 남북관계, 북한.

I. 문제제기

일반적으로 국가는 폭력을 합법적으로 독점하여 대내적으로는 질서를, 대외적으로는 평화를 형성 유지하는 정치체로 정의된다. 그 대신 국가 구성원 개개인의 자유는 국가이익을 현저히 훼손할 가능성이 있는 경우 헌법에 의해 제한할 수 있는데, 국가안보, 공공복리가 그런 경우이다. 그러나 이런 이론은 현실과 많은 괴리를 보였다. 냉전 체제하에서 국가는 안보를 명분으로 권위주의 통치를 정당화했고, 민주화가 달성될 때까지 많은 희생과 비용을 치렀다. 냉전 해체와 민주화 도미노 현상이 일어난 1980대 후반 이후 국가안보 중심의 전통 안보론에 대한 회의가 일어난 것은 우연한 현상이 아니다. 대안적 안보 논의, 특히 인간안보론은 유럽과 국제기구에서 시작되었다. 그렇지만 한반도에서 인간안보론이 소개되기 시작한 것은 2000년대 들어서였다.

분단체제 하에서 남한의 민주화는 부분적으로 진전이 있었다. 그러나 민주주의 공고화 단계로 진입하였는지는 여전히 학계의 논쟁 주제이다. 특히, 안보 분야에서 민주화는 요원해보였다. 국가안보론이 건재하기 때문이다. 소개되기 시작한 인간안보론에서도 문제가 보였다. 인간안보론의 지향과 성격을 강조한 나머지 인간안보 증진에서 국가의 역할이 충분히 조명되지 못하거나, 인간안보 영역과 국가안보 영역이 구분되는 것 같은 오해가 일어나기도 하였다. 그런 점들과 한반도의 특수 상황이 결합하여 한반도에서 인간안보론이 정면으로 맞닥뜨려야 할 남북관계는 “인간안보 접근금지구역”같이 보였다.

본 연구는 인간안보를 증진하는 과정에서 국가의 역할이 무엇인지를 이론적으로 구명하고, 그것이 남북관계에 주는 함의를 도출해보는 데 목적이 있다. 그 동안 인간안보 논의는 주로 인간안보의 개념화, 인간안보와 국가안보의 관계를 중심으로 전개되어 왔다. 그 과정에서 국가는 터부시 되거나 인간안보와 국가안보가 대립적/보완적 관계라는 주장이 경합하면서, 정착 인간안보 증진을 위한 국가의 구체적 역할에 대해서는 본격적으로 연구되지 못하였다.

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (327-2011-1-B00050)

본 연구에서 이론적 질문은 두 가지이다. 첫째, 인간안보 논의에서 국가는 애타단지인가? 인간안보론에서 적극적으로 다루어지지 않은 문제이다. 두 번째 질문은 인간안보 증진을 위해 국가는 무엇을 할 수 있는가이다. 인간안보와 관련한 국가의 위상과 역할의 문제이다.

서론에서 이어 II장에서는 인간안보론을 간략히 소개하고 국내외 선행연구를 검토해 본 논의에 필요한 이론적 자원을 찾아볼 것이다. III장에서는 인간안보론에서의 국가의 의미와 역할을 이론적으로 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 IV장에서는 남북관계를 인간안보론으로 접근할 필요성을 논의한 뒤 그 구체적인 의미를 생각해보고자 한다. 그리고 남북관계를 인간안보의 시각으로 접근할 때 남북한 정부가 어떤 역할을 할 수 있고, 어떤 기대효과를 창출할지를 생각해볼 것이다. V장에서는 본론을 요약하고 향후 논의 과제를 결론 대신 생각해보고자 한다.

II. 인간안보론 : 개괄과 선행연구

1. 인간안보 논의 개괄

탈냉전시대에 들어서서 안보 개념이 확대되면서 인간안보 개념이 국제공동체에 부각되기 시작하였는데, 그 이유로는 냉전 종식과 더불어 내란의 빈번한 발생과 세계화의 급속한 진전으로 개인이 공포와 빈곤, 그리고 인간 존엄의 위협에 심각하게 직면했기 때문이다.¹⁾ 그런 상황 변화에 직면하여 기존의 국가중심적 안보개념은 내전과 국가에 의한 인권침해를 설명하지 못하고,

1) International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Center, 2001; Fukushima, Akiko, "East versus West?: Debate and convergence on human security." In Sorpong Peou, ed. *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2003, pp.122~127.

국가안보의 대가로 개인안보를 침해한다는 점을 간과하고, 주권 개념의 변화 및 초국적 위협의 등장, 그리고 인권침해에 대한 도덕적 개입의 필요성이 대두되는 상황과 부합되지 않다는 지적이 높아졌다. 이를 반영해 1994년 유엔개발프로그램(UNDP)은 "안보개념은 장기간 협소하게 이해되어 왔다. ... 일상생활의 안보를 모색하는 평범한 개개인의 정당한 안보에 대한 이해가 망각되어왔다."고 지적하고, 경제, 식량, 건강, 환경, 개인, 공동체, 정치 등 7가지 인간안보 영역을 제시하였다.²⁾ 그 후 인간안보는 국가안보에서 벗어나 개인의 삶의 질을 중시하는 신개념으로 부상하였다. 인간안보 개념은 논자에 따라 다양하게 정의되고 있으나 공포로부터의 자유(freedom from fear)로 한정하는 협의의 정의와 거기에 결핍으로부터의 자유(freedom from want)와 인간 존엄성의 보호(protection of human dignity)를 포함하는 광의의 정의로 나뉜다.

인간안보 개념의 특징이자 장점은 국가의 통제기제만으로는 새로운 안보 현실에 대응할 수 없고, 개인의 입장에 초점을 두는 안보 관심이 증대하고 있는 점을 직시하여, 그것을 증진하는데 있어서 보호(protection)와 역량 강화(empowerment), 혹은 위로부터의 접근과 아래로부터의 접근이 동시에 유용한 구조이고, 그런 점에서 기존 안보 개념과 통합을 시도하는 보완적 개념이라는 점이다.³⁾ 물론 전통적인 국가안보 개념과 인간안보 개념 사이에는 질적인 차이가 존재한다. 전통적 안보개념이 위로부터의 접근이라고 한다면, 인간안보는 아래로부터의 접근에 초점을 둔다. 인간안보는 대중⁴⁾ 중심의 안보관(a people-centered view of security)이 국가, 지역, 세계적 차원의 안정에 필요하다고 주장한다(<표 1> 참조). 이를 종합해보면 "인간안보는

2) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University, 1994, p.22.

3) Fouinat, Francois, "A Comprehensive Framework for Human Security." *Conflict, Security and Development*, Vol.4, No.3, 2004, pp.289~297.

4) 여기서 대중은 국적 소유 여부나 개인적/집단적 차원에 관한 선호와 무관하며 해당 국가에 살고 있는 거주민(inhabitants) 전체를 말한다.

국가안보를 보완하고, 인간개발을 강화하고, 인권을 향상시킨다.”⁵⁾

<표 1> 전통적 안보와 인간안보의 구분⁶⁾

구분	전통적 안보	인간안보
대상	국가의 이익 극대화에 입각해 국경선, 국민, 제도 및 가치를 보호	대중 중심. 개인의 복지를 중시하고, 위협의 원천에 대응함에 있어서 대중의 필요에 우선적 관심을 둠
범위	국가를 외부침략으로부터 방어하고, 국가통합성 유지와 국토방위에 집중	국가 방어 외에도 환경오염, 전염병, 빈곤을 포함해 광범위한 위협을 보호하는데 관심을 둠
행위자	국가는 유일 행위자로서 자기 생존을 책임지고, 정책결정은 정부에 집중되어 있고, 주권국가는 무정부상태에서 작동함	행정부뿐 아니라 지역·국제기구, 비정부기구, 지역공동체 등 다양한 행위자가 참여
수단	국력, 주로 군사력에 의존하는데 군비경쟁, 동맹, 억지전략이 통상적 형태	인간개발, 인권, 정치발전을 도모하고, 대중 참여에 의해 안보불안 해결을 추구

인간안보는 인간의 안전을 달성하는 방법에 대한 윤리적 사고를 옹호하여 세계정치에 대한 새로운 규범적 틀을 제시하였다. 즉 안보의 목적과 대상을 국가에서 인간으로 전환시키고, 국가 이익에서 보편적 가치로 전환시킨 의의가 있다. 방법론적 측면에서 인간안보 개념은 안보 수단을 다시 개념화하고, 개인 안보와 세계 안보를 연계시키고, 국가 및 국제 체계의 안보 달성 전략으로서 인간 안보를 부각시켰다.⁷⁾ 국제정치 현실을 감안할 때도 인간안보는 일방주의를 견제하고 다자주의와 국제 네트워크를 증진하고, 강대국 주도의 안보 이슈의 독점을 견제하고 새로운 비전통적인 위협(소위 연성위협)을 세계 의제로 부각시켜 거기에 대한 서방의 책임을 부과하고 남북 동반자 관계를 모색할 수 있게

5) Commission on Human Security, *Human Security Now: Final Report*. New York: CHS, 2003, p.2.
 6) Tadjbakhsh, S., and A. M. Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. New York: Routledge, 2007, p.41을 참조해 재구성함.
 7) Ibid., pp.20~21.

해준다.⁸⁾ 인간안보 개념은 불안의 기원을 설명하지 않지만, 불안을 생산하는 요소들 간의 상호연관성을 인식하는 일이 중요하다는 점을 부각시켰다.

그러나 인간안보 개념의 문제점 또한 여러 측면에서 제기될 수 있다. 무엇보다 개념상의 모호성이 지적되고 있다. 분석적 측면에서도 국제관계의 전통적 규칙과 현실을 무시하고 국제안보를 개인으로 환원시키고, 안보 개념을 과도하게 확장한 문제를 안고 있다. 정치적 함의를 생각할 때도 주권국가의 역할과 국가 주권을 무시하고 있고, 도덕적 측면에서도 서방의 시각을 약소국에 부과해 실패시 도덕적 딜레마를 초래할 문제를 내재하고 있다. 실행의 측면에서도 인간안보는 담론과 정책이 혼재되어 있고, 개념이 복잡하고 주관성이 크게 작용하여 정책 우선순위를 설정하기 어렵고 결과에 대한 예측이 불명확하다.⁹⁾

그런 문제들을 바탕으로 인간안보와 국가안보가 보완적 관계라는 점을 선행적으로 혹은 주관적 기대로 언급하는 것도 문제가 있다. 오히려 인간안보 증진이라는 분명한 방향성하에서 국가의 역할을 본격적으로 검토해보는 것이 올바른 접근일 것이다. 이와 관련하여 재거스콧(Jägerskog)은 다음 세 가지 문제를 제기하고 있다.¹⁰⁾ 향후 연구과제이다.

- ① 국가안보와 인간안보 둘 다 추구할 경우 둘이 수렴되거나 분산되는 지점은 어디인가? 그럴 경우 그 둘은 어떻게 결합될 수 있는가?
- ② 국가가 인간안보 제공에 중요한 역할을 한다고 할 때 ‘실패한 (혹은 실패하는) 국가’의 경우 인간안보는 어떻게 제공할 것인가?
- ③ 국가안보전략을 수립할 때 어떻게 국가가 개발 문제를 통합할 수 있는가?

인간안보론이 보다 명확한 이론으로 발전하려면 먼저 지나치게 폭넓은 개

8) Ul Haq M., “Human Rights, Security and Governance.” *Dialogue for Civilizations for World Citizenship*, Vol.3, No.2, 1998, p.37.
 9) Tadjbakhsh, S., and A. M. Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. New York: Routledge, 2007, pp.57~58.
 10) Jägerskog, Anders, “Applying the Human Security Concept.” *Conflict, Security & Development*, Vol.4, No.3, 2004, p.312.

넘 범주를 한정하는 작업이 필요하다. 인간 생활 대부분의 문제를 ‘안보’에 포함시킴으로써 안보 개념의 유용성을 실추시켰다는 지적은 경청할 필요가 있다. 그렇기 때문에 정책 목표들 사이의 우선순위 선정에 앞서 최소한의 생존과 품위의 문턱(threshold)이 어디인지 규명하는 작업, 곧 ‘최소주의적 접근’이 필요해 보인다. 그리고 인간안보 실태와 발전을 모니터링 할 양적, 질적 방법을 개발해야 할 것이다. 이를 위해서 학제간 대화와 실험을 통해 경험과 방법상의 노하우(know-how)를 축적하고, 연구와 현장의 상호보완을 통해 규범적 접근과 실증적 접근을 결합하는 노력이 필요하다.¹¹⁾

2. 선행연구 검토

해외의 인간안보 연구는 한국의 경우와 비교할 때 양·질 두 면에서 앞서 있고, 전문 연구자들은 물론 비정부기구(NGO) 활동가들의 논의 참여도 인상적이다. 선행연구는 크게 이론연구와 정책연구로 나뉘 볼 수 있다.

이론연구 측면에서 선행연구를 소영역으로 분류해 소개하면 다음과 같다. 첫째, 인권, 개발, 인도주의, 민주주의, 법치 등 인접 개념들과의 관계를 다룬 연구들이다.¹²⁾ 둘째, 인간안보와 여성문제와의 관계, 혹은 페미니즘 입장에서 의 인간안보 논의이다.¹³⁾ 셋째, 인간안보와 전통적 안보와의 관계를 다루는 연구들이 있다.¹⁴⁾ 넷째, 인간안보 증진과 관련한 국제기구의 역할과 거버

- 11) Tadjbakhsh, S., and A. M. Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. New York: Routledge, 2007, pp.69-70.
- 12) Mahmood, Monshipouri, "National Insecurity and Human Rights: Democracies Debate Counterterrorism, and: Security and Human Rights." *Human Rights Quarterly*, Vol.30, No.3, 2008; Gasper, Des, and Thanh-Dam Truong, "Deepening Development Ethics: From Economism to Human Development to Human Security." *The European Journal of Development Research*, Vol.17, No.3, 2005.
- 13) Basch, Linda, "Human Security, Globalization, and Feminist Visions." *Peace Review*, Vol. 16, No. 1, 2004; Fukuda-Parr, Sakiko, "New Threats to Human Security in the Era of Globalization." *Journal of Human Development*, Vol.4, No.2, 2003.
- 14) McDonald, Matt, "Human Security and the Construction of Security." *Global Society*, Vol.16, No.3, 2003; Dagi, Ihsan D. "Human Rights and International Security: The Challenge for NATO

너스 문제를 다루는 연구들도 있다.¹⁵⁾

다음으로 정책연구 측면에서는 첫째, 인간안보 담론을 주도하거나 관련 정책을 전개하는 국가들의 행동을 평가하고 교훈을 찾아내는 연구들이 있다.¹⁶⁾ 둘째, 인간안보 증진 과정에서 비정부기구(NGO)의 역할과 현장에서의 활용 방안에 관한 논의이다.¹⁷⁾ 셋째는 구체적인 사례 분석을 통해 인간안보 증진에 주는 정책적 함의를 도출하는 논의들이 있다.¹⁸⁾

한국의 경우에도 인간안보 연구는 소개 단계를 넘어 사례연구를 통해 한국적 적실성을 검토하는 단계에 들어섰다. 주로 해외의 논의와 사례를 소개하는 논문이 많았고,¹⁹⁾ 한걸음 나아가 한반도와 (동)아시아에서 인간안보 관심사(탈북자, 전염병, 동티모르 사태 등)를 논의하는 연구물도 2000년대 후반 들어 나오기 시작하였다.²⁰⁾ 그리고 지역학 연구 차원에서 일부 사례연구도 있었다.²¹⁾

in the Mediterranean." *Mediterranean Quarterly*, Vol.13, No.3, 2002.

- 15) Timothy, Kristen, "Human Security Discourse at the United Nations." *Peace Review*, Vol. 16, No.1, 2004; Hampson, Fen Osler and Holly Reid, "Coalition Diversity and Normative Legitimacy in Human Security Negotiations." *International Negotiation*, Vol.8, No.1, 2003.
- 16) Mullings, Leith, "Domestic Policy and Human Security in the U.S." *Peace Review*, Vol.16, No.1, 2004; Edström, Bert, "Japan's Foreign Policy and Human Security." *Japan Forum*, Vol. 15, No.2, 2003.
- 17) Glasius, Marlies, "Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker." *Security Dialogue*, Vol. 39, No.1, 2008; Neild, Rachel, "Human Rights NGOs, Police and Citizen Security in Transitional Democracies." *Journal of Human Rights*, Vol.2, No.3, 2003.
- 18) Curley, Melissa, and Nicholas Thomas, "Human Security and Public Health in Southeast Asia: the SARS Outbreak." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No.1, 2004; Clark, Michele Anne, "Trafficking in Persons: an Issue of Human Security." *Journal of Human Development*, Vol.4, No.2, 2003.
- 19) 예를 들어 유현석, "A Study on Canada's Human Security Policy." 『사회과학연구』 제35권 3호, 2009; 강성학, "The Impact of Human Security upon Theories of International Theories." 『평화연구』 제16권 1호, 2008; 박한규, "지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로." 『국제지역연구』 제11권 3호, 2007; 이신화, "세계정치와 동아시아 안보: 동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스." 『세계정치』 제5권, 2006; 이정옥, "여성인권의 글로벌 스탠더드와 성매매 종사 여성의 인권 안보- 한국 기지촌 여성에 대한 사례를 중심으로." 『한국여성학』 제20권 1호, 2004.
- 20) 안득기, "인간안보와 지역협력 사례연구- 동티모르 사태와 동아시아 국가협력을 중심으로." 『글로벌정치연구』 제2권 2호, 2009; 이상환, "전염병과 인간안보, 그리고 국가안보." 『국제지역연구』 제12권 3호, 2008; 김갑식, "노무현 행정부의 위기관리체계: 인간안보와 재난관리의 접목 가능성." 『북한연구학회보』 제12권 2호, 2008.

인간안보에 관한 선행연구 결과를 살펴볼 때, 연구 분포가 동양보다는 서양, 인문과학보다는 사회과학, 사례연구보다는 이론연구가 압도적으로 많았다. 이는 인간안보에 대한 이해와 관심이 지역, 분과학문별로 편중되어 있어 앞으로 학제간 연구, 이론과 사례를 결합한 연구가 요청되고 있음을 의미한다.

본 연구주제와 관련하여, 먼저 인간안보 증진에서 국가의 역할을 정면으로 다룬 연구는 찾기 어려웠다. 물론 위에서 소개한 사례연구와 국가 담론 및 정책 연구에서 관련 논의를 지엽적으로 찾아볼 수는 있을 것이다. 두 번째, 남북관계와 관련한 인간안보론은 더 찾기 어려웠다. 한국학술정보센터에서 '제목+초록'으로 설정한 검색창에 '인간안보'를 검색한 42편의 논문(2012년 12월 18일 현재)을 역시 '결과내 검색'에서 '제목+초록'으로 설정해 '남북관계'를 검색해보니 1편의 논문도 나오지 않았다. 적어도 위 검색 결과, 인간안보를 남북관계에 적용한 연구가 아직 없다는 것이다. 남북관계를 인간안보론을 적용해 논의하기가 쉽지 않고 오히려 전통적인 국가안보론의 주도성에서 벗어나지 못하고 있음을 말해준다. 그런 사실은 본 연구의 필요성을 말해주는 동시에 본 연구가 시론적 수준을 벗어나기도 어려움을 보여준다.

III. 인간안보와 국가

1. 인간안보론에서 국가의 성격

인간안보 논의에서 국가는 크게 다음 세 가지 유형으로 그려지고 있다. 이에 대한 국가 유형이 단일하지 않은 것은 일차적으로 국가가 인간안보를

21) 황규득, "남부 아프리카의 인간안보와 지역주의의 접점에 관한 개념적 접근." 『아프리카연구』 제20호, 2006; 최동주, "탈냉전 시대의 아프리카 지역학: 인간안보 중심의 교육과정 모색." 『한국아프리카학회지』 제13집, 2001.

증진할 수도 반대로 악화시킬 수도 있는 야누스 같은 존재 때문이지만,²²⁾ 아래 세 유형은 인간안보 증진 과정에서 국가의 역할을 구체적으로 탐색하는 출발이 될 수 있을 것이다.

첫째, 목적으로서의 국가이다. 전통 국제정치 시각에서 국가는 합리적 행위자로서 자신의 생존을 위해 안보 극대화를 추구하는 것으로 가정된다. 자유주의적 사회계약론자들은 국가를 사회 구성원들의 안전 보장을 위임받은 공권력이라는 도구주의적 시각으로 정의하였다. 그러나 근대 민족국가체제를 형성, 확립하면서 그런 국가의 역할은 명분으로 전략하고 국가 자체가 안보의 목적이자 주체로 등장한 것이 19세기 후반-20세기 역사였다. 근대 국제법은 국가주권을 근간으로 한 '국제(inter-national)' 규범에 다름 아니었다. 냉전 시대를 주도한 현실주의적 국제정치론이 국가를 유일한 (혹은 가장 중요한) 행위자로, 국가안보를 가장 중요한 목표라는 가정하에 성립한 점도 목적으로서의 국가를 잘 설명해준다. 1, 2차 세계대전, 나치즘과 스탈린주의 등으로 20세기에 국가에 의해 살해된 사람이 2억 명을 넘는다는 보고²³⁾는 목적으로서의 국가의 광기를 잘 보여주고 있다. 집단안보와 인도주의 문제에 있어서도 국가이익이 개입 여부의 일차적 기준이다. 인간안보에 대한 시각 역시 마찬가지이다. 어떤 국가가 어떤 위협을 받고 있고, 또 어떤 원조가 필요한가 하는 질문도 개입선상에 있는 국가를 목적으로 파악하는 일례이다. 그러나 이때 개입 대상 국가는 목적으로 간주되지 않는다. 이렇게 볼 때 목적으로서의 국가가 인간안보에 유용할 가능성은 거의 없다. 다만, 그럴 가능성을 확보하려면 일부 국가가 아니라 모든 국가들이 목적으로 간주되고 그 목적이 민주정치에 의해 채택되는 시스템이 필요조건이다.

둘째, 수단으로서의 국가이다. 이는 국가에 대한 철학적 입장 차이를 떠나 국가를 인간안보 증진을 위한 유력한 수단으로 보고 그 역할에 초점을 둔다.

22) Buzan, Barry, *People, States, and Fear*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991, pp.43~49.
23) Rummel, R. J., *Death by Government*, New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers, 1994.

그렇기 때문에 다른 비국가 행위자들과의 관계도 관심의 대상이 된다. 이때 인간안보는 국가주권에 대한 도전이 아니라 국민대중의 존엄성과 생존을 보호하기 위한 국가의 위상과 역할에 대한 재정의 작업이라 할 수 있다. 인간안보가 추구하는 많은 보편적 가치를 실현하는데 있어서 국가는 가장 큰 역할을 할 수 있는 권위와 자원을 갖고 있다. 예를 들어, 각종 국제인권조약의 이행을 위한 국가 및 지역 차원의 노력은 일차적으로 해당국에 의존할 수밖에 없다. 또 UNDP가 인간안보의 주요 요소인 인간개발(human development)을 국가 단위에 적용하기 위한 가이드라인을 작성하는 것도 국가가 인간안보 증진의 주체임을 전제하고 있기 때문이다. 심지어 국제형사재판소(ICC)가 제대로 작동하기 위해서도 국가의 적극적 지지가 필수적이다. 인간안보 실현을 위해서는 공평하고 효율적인 거버넌스(governance) 체제와 기회를 공평하게 하는 법치주의가 필요조건인데, 이 역시 국가의 역할에 해당한다. 가령 '선한' 인간안보 원조를 위한 필요사항 중 하나로 국가-사회간 연결을 강화시켜 효과적이고 합법적인 정치구조를 수립하는 일도 일차적으로 국가의 역할이다. 요컨대 국가는 세계 거버넌스(global governance)와 인간안보를 실행하는 주요 수단이다. 국가가 대내적인 '보호의 책임'(responsibility to protection: R2P)이 있다고 인정되기 때문에 그 논리적 연장선상에서 외부의 개입은 인권을 비롯한 보편적 규범의 증진 기제로 인정된다. 외교정책에 있어서도 공적개발원조(ODA), 평화유지활동(PKO) 등 인간안보가 외교정책으로 채택된다. 일부 중견국가들(middle powers)의 기여외교도 그런 예이다.²⁴⁾

셋째는 인간안보의 대상으로서 국가를 파악할 수 있다. 국가가 인간안보를 위협하는 존재이거나 인간안보의 방향에서 국가의 개조가 필요하다는 것이다. 인간안보 논의가 등장한 배경 중 하나가 국가로 인한 위협의 증대이다. 탈냉전 이후 '실패한 국가'와 내전 상황에서 갈등하는 정치집단들이 대중을

24) 2012년 한국의 18대 대통령 선거 과정에서도 유력 대선 후보들은 한국을 '중견국가'로 자리매김하고 ODA, PKO, 민간외교 등을 통해 한국이 국제공동체의 발전에 기여할 외교정책을 공약으로 밝히기도 하였다.

공포와 빈곤으로 몰아넣고 존엄을 훼손하는 경우가 국제공동체의 관심사로 부각되어왔다. 자원, 종교, 종족 등의 문제를 둘러싼 지역 분쟁은 일차적으로 국가의 약탈적 속성에 기인한다. 이런 점에 주목하는 인간안보를 비롯한 대안 이론들이 보여주는 유사점 중 하나는 국제정치 현상을 설명함에 있어서 국가의 대내외적 요인을 포괄한다는 점이다. 가령, 국가가 국민의 인권을 침해할 경우 인간안보의 시각에 서서 인권을 지지하면서 주권과의 정치적 균형을 잡을 수 있고, UN 헌장에 나타나 있는 인권과 안보 사이의 긴장을 조절할 수 있다. 국가는 인간안보에 친화적인 방향으로 그 구조와 정책을 변화시켜야 한다.

국가가 인간안보를 심각하게 침해할 경우 국제공동체가 대신 '보호의 책임'을 진다. 문제는 인간안보에 대한 국제적 공감대와 개입의 공정성 및 책임성이다. 일부 아시아 국가들에 있어 인권의 보편성은 받아들여지지 않고 있는 반면, 일부 서방 국가들에서는 사회권이 외면 받고 있다. 동아시아 국가들에서 인간안보는 서양의 가치와 정치체제를 비서양 국가들에 강요하기 위한 것으로 비춰지기도 한다. 선택적인 인도주의적 개입으로 남반구 국가들, 특히 시민사회가 인간안보를 냉소적으로 보기도 한다. 국제공동체가 신자유주의 모델을 적용해 국가 재건 및 발전 프로그램을 실행하지만 부패, 경쟁, 불균형, 빈곤 증가 및 국가의 보호 부재 등 부작용을 낳기도 한다. 내전 후 신자유주의 모델이 적용된 캄보디아 사례는 인간안보가 오히려 악화되었음을 말해주고 있다.²⁵⁾ 신자유주의는 세계적 거버넌스를 추구하는데, 이때 인간안보 개념은 타 국가를 원격 통제하는데 유용한 논리로 변질될 수도 있다. 원조에 대한 정치적 판단과 일관성 없는 정책도 피원조국의 국가 역량을 저해하거나 경제 혼란 및 의존성을 증가시킬 수 있다.

그러나 이제 동아시아 국가들도 인간안보에 대한 부정적 시각에서 수용하

25) Simon Springer, "The Neoliberalization of Security and Violence in Cambodia's Transition." In Sorpong Peou, ed., *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2009, pp.125~141.

는 방향으로 태도 변화를 보여주고 있다. 이는 인간안보에 대한 국가이익의 재정의와 인간안보 위협이 자국에 미칠 부정적 파급효과를 우려하기 때문이다.²⁶⁾ 이런 변화는 인간안보에 관한 국가의 유형 변화-대상에서 수단으로-가 어떻게 이루어지는지를 암시해주고 있다. 물론 인간안보 증진을 위한 국가의 적극적인 역할은 보다 구체적인 논의가 필요하다.

2. 인간안보 증진을 위한 국가의 역할

인간안보를 증진하는데 국가의 역할을 인정한다고 해도 국가는 그에 알맞은 위상으로 재구성되어야 한다. 먼저, 국가의 존재이유를 외부의 침략으로부터 국가 수호, 대내적 질서 유지에 한정하지 않고 개인의 자유와 행복 그리고 존엄을 보호하는 '의무' 수행자로 그 위상을 분명히 할 필요가 있다. 그리고 국가를 단일 행위자 혹은 권력체가 아니라 다양한 집단과 개인의 견해와 이익이 공존, 경쟁하는 장(場)으로 정의할 필요도 있다. 그에 따라 국가는 민주정치 체제를 수립하고 주권 개념을 변화시킬 것을 요구받는다. 국가는 대내적으로 공화정치와 법치, 그리고 대외적으로 보편적 규범의 보호 및 실행을 추구하게 된다.

루소(J. Rousseau)와 밀(J. S. Mill)을 비롯한 계몽주의자들과 공화주의자들은 주권을 인민권력으로 간주하였고, 냉전시대인 1975년 8월 유럽 동서 양진영이 참가한 헬싱키 협정상의 국제관계 10대 원칙에도 자결권, 인권 존중이 명시되었다. 물론 탈냉전시대에 들어와서도 민주주의, 인권 등 보편적 규범의 실행자로서 국가의 재구성은 전면화 되지 못하고 있지만, 적어도 담론상으로는 보편 규범이 우세를 보이고 있다. 물론 일부 아시아 국가들에서

26) Ichihara, Maiko, "East Asia's challenges to and changes in the peace operations in East Timor." In Sorpong Peou, ed., *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2009, pp.94~107.

아직도 인간안보가 국가주권을 훼손하고 외부의 간섭을 정당화 하는 수단으로 보는 견해가 있다. 그러나 1997년 아시아 외환위기, 2002년 이후 발리와 필리핀 등지의 테러, 2004년 인도양의 쓰나미 등을 겪으며 아시아 국가들도 국가주권을 주장하며 이런 안보 위협을 자국의 힘으로만 해결할 수 없다는 것을 인식하면서 인간안보 개념을 수용하기 시작하였다.²⁷⁾ 주권과 인권의 조화는 주권을 자국민들에 대한 국가의 보호 책임으로 재정의할 수 있게 해준다. 다양한 유엔 보고서들이 국가 주권 자체에 대해 도전하지 않으면서 주권 국가에 보편적 규범의 준수 및 이행을 촉구해온 의미를 생각해볼 필요가 있다. 관건은 국가를 인간안보를 실현하는 방향으로 그 성격을 재구성하고 그 역할을 제시하는 작업이다. 그럴 때 국가는 대내외적으로 보호의 책임을 다할 수 있을 것이다.

국가는 대내적으로 시민들에게 인간안보를 제공할 일차적 책임이 있다. 여기서 어떤 형태의 국가가 '보호의 책임'을 다할 수 있는지를 생각해볼 필요가 있다. 당연히 개인들에게 공포와 결핍으로부터의 자유를 제공하고 인권을 신장시킬 수 있는 능력과 의지가 있는 국가, 소위 '강한 국가'(strong states)이다. 그렇지 않은 '약한 국가'는 그 능력과 의지를 높여야 하고, 그런 수준도 되지 않은 '실패한 국가'의 경우 국제공동체가 함께 보호할 책임을 모색해야 한다.

국가가 대내적으로 인간안보를 달성하기 위해 추진할 수 있는 방법은 국가 재건, 신자유주의의 부작용 극복, 사회정책 등을 꼽을 수 있다.²⁸⁾ 국가의 역할은 공평하고 효율적인 지배 체제와 기회를 공평하게 하는 법치주의를 기초로 해야 한다. 인간안보를 제공하는 능력은 '강한 국가'를 필요로 한다. 왜냐하면 강한 국가는 공공이익을 창출하고 분배할 수 있기 때문이다. 또

27) Fukushima, Akiko, "East versus West?: Debate and convergence on human security." In Sorpong Peou, ed., *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2009, pp.53~54.

28) Tadjibakhsh, S., and A. M. Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. New York: Routledge, 2007, pp.176~183.

인간안보 증진을 위해서는 특히, 분쟁을 겪고 난 국가의 경우 신자유주의의 한계를 극복할 수 있어야 한다. 정책을 수립할 때 분쟁의 근원을 고려해야 하고, 자유민주주의와 시장 중심의 경제가 항상 모든 개발의 대답이거나 평화의 기초가 아닐 수도 있음을 고려해야 한다. 또 인간안보 원칙에 초점을 둔 효과적인 사회 보호는 사회적 지출의 증가를 필요로 하므로, 정부는 강력한 공공정책의 중심에 서야 한다. 그러나 이런 인간안보 증진을 향한 국가의 기본 역할이 개인을 공포와 결핍으로부터 '보호'하는데 그치지 않고, 이들이 인간안보의 주체로 나설 수 있도록 '역량 강화'에 힘쓰는 것임을 강조할 필요가 있다.²⁹⁾

한편, 국제공동체는 국가가 대내적으로 보호의 책임을 다하지 못하거나, 지역 차원의 인간안보 위협이 발생할 경우 대신 인간안보를 보호할 책임을 갖는다. 이와 관련한 국제적 관여의 수단으로 인도적 개입이 있지만, 개입국의 국익에 따라 선택적으로 진행된 군사 중심의 접근이라는 비판이 계속해서 제기되었다. 그런 점에서 보호할 책임으로 시각을 변화한 것(소위 인간안보 관여human security engagement)은 중요한 함의를 갖는다. 그럼에도 국제적 관여가 어느 때 이루어져야 하느냐에 대한 견해는 다양하다.³⁰⁾ 또 실제 위협에 따라 관여할 범주도 달라질 수 있다.³¹⁾ 이런 논의를 종합해볼 때 국제공동체가 인간안보에 관여할 시점은 공포와 결핍으로부터의 자유가 "심각하게 취약하고 대단히 긴급한 상황"으로 간주해볼 수 있다. 국제법적으로 국제공동체의 관여, 특히 군사적 개입의 조건으로 정당한 권위, 정당한 이유, 정당한 의도, 마지막 수단으로서 군사력 사용, 비례적 수단, 합리적 전망 등

29) Fouinat, Francois, "A Comprehensive Framework for Human Security." *Conflict, Security and Development*, Vol.4, No.3, 2004, pp.290~291.

30) ICISS, *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Center, 2001, pp. 14~15. 32) Owen, T., "Human Security- Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition." In P. Burgess and T. Owen, eds, Special Issue of *Security Dialogue*, Vol.35, No.3, 2004, pp.373~387.

31) Thomas, Nicholas, and William Tow, "The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention." *Security Dialogue*, Vol.33, No.2, 2002, pp.181~183.

6가지를 제시하고 있다. 인간안보 관여는 예방에 초점을 두며, 책임성을 갖고 장기간 관여할 준비가 있어야 하고, 개발, 갈등예방, 인권 문제 등을 복합적으로 다룰 수 있어야 한다.³²⁾ 국제적 차원의 인간안보 실현을 위해서는 ① 유엔 안전보장이사회 등 관련 기구를 묶은 가칭 인간안보이사회(Human Security Council) 창설, ② 특정 지역의 인간안보 문제에 관여할 때 국제기구 및 타 선진 지역기구(가령 NATO, EU)의 지원, ③ 아시아에서는 군사 개입은 UN에 일임하고 역내기구는 갈등예방과 보호의 책임에 초점을 두는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.³³⁾

IV. 인간안보와 남북관계

1. 인간안보론에 의한 남북관계 재구성

앞의 논의를 이용해 두 종류의 안보론을 적용한 두 종류의 남북관계를 생각해 보자. 먼저, 국가안보 중심의 전통적 안보론은 기존의 남북관계론을 주도해 왔다. 남북관계를 전통적 안보론에서 접근하면 ① 주관심 대상은 양측의 통치 영역 및 지배이념 수호, ② 논의 범위는 침략 방어, 사회질서 유지, 국토방위, ③ 행위자는 국가가 가장 중요하고 나머지는 보조자, ④ 수단은 군사력, 동맹, 그리고 필요시 협상이다. 분단 현실 속에서 남북간 오랜 적대와 대립을 감안할 때 국가안보론에 의한 남북관계 관리 혹은 상대를 향한 정책이 불가피한 점이 적지 않다. 그러므로 남북관계 관리에 있어 국가안보론은 고유의 존재이유가 있다고 할 수 있다.

32) ICISS, *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Center, 2001.

33) Acharya, A., "Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention." *Australian Journal of International Affairs*, Vol.56, No.3, 2002, p.378.

그렇지만 국가안보론에만 의존하여 남북관계를 접근할 경우 그 폐해 역시 결코 간과할 수 없다. 그것은 국가안보론은 인권, 지속가능한 발전, 그리고 복리와 같이 대중의 삶의 질을 향상시키는데 절대적으로 필요한 가치를 구현할 정치적, 사회경제적 조건에 무관심하였다. 실제 국가안보론을 명분으로 국가는 대중의 삶을 억압해왔다. 여기서 국가안보론과 국가안보를 이용한 억압을 구분할 필요성을 제기할 수 있겠지만, 여기서는 그에 대한 이론적 논의보다는 현실에서 두 측면이 모두 존재하였다는 점을 강조하고자 한다. 나아가 국가안보론에 의한 남북관계 관리는 원천적으로 불안정하고 대중의 생존과 안녕을 지속적으로 불안정하게 만들어왔다. 여기에 민주화, 냉전 해체, 세계화 등 한반도 안팎에서 일어난 급격한 변화 역시 남북관계를 다른 시각에서 접근할 기회의 창을 열어주었다. 북한의 경제적, 인도적 상황에 대한 구조적 개선을 위한 개발협력, 인권개선을 향한 관련 국제기구의 접근, 그리고 남북 대화와 교류도 남북 간의 인간안보 협력을 촉진할 수 있다.

다음으로, 그렇다면 인간안보론에 의해 남북관계를 접근한다면 국가안보론에 의한 접근과 어떤 차별성이 있는가? 인간안보론에 따라 남북관계를 본다면 ① 주관심 대상은 생명, 복지, 인권 등 대중의 필요, ② 논의 범위는 식량, 건강, 환경 등 기존 인간안보론에 다루는 7개 영역, ③ 행위자는 국가 외에 지역 및 국제적 차원의 정부간기구, 비정부기구, 지역사회 등, ④ 수단은 인간개발, 인권신장, 정치발전, 대중참여 등이다. 이를 반영하여 미래 남북관계를 설계해본다면 남북관계는 질적 변화를 그려볼 수 있다. 즉, 적대와 무시에서 이해와 공존으로, 대결과 단절에서 대화와 협력으로, 체제경쟁 혹은 적대적 공존에서 공영과 통합으로 남북관계를 전환시킬 수 있다. 인간안보론에 의한 남북관계 재구성은 국가 중심성에서 대중 중심성으로 이동하고, 그런 전환에서 주요 행위자로서 국가는 자기 역할을 재설정할 때 존재이유가 있다.

두 안보론에서 보는 남북관계는 위에서 보듯이 네 측면에서 모두 차이가 나는데, 그렇다고 인간안보론에서 국가가 배제되는 것이 아니다. 다만 그 위

상과 역할이 국가안보론에서의 그것과 달라진다는 점에 유의할 필요가 있다. 인간안보 증진을 위한 국가의 역할 재구성은 대내적으로는 민주화, 대외적으로는 모니터링에 바탕을 둔 압력과 지원이 있어야 가능하다. 이 경우 남북관계를 인간안보론에 의해 접근할 경우 크게 남·북한, 국제공동체 등 크게 세 행위자로 나눌 수 있다. 세 행위자는 해당 여건과 능력, 의지 등에 따라 인간안보 증진의 방향으로 남북관계를 재구성하는 데 각각 일정한 역할을 수행할 수 있다. 다만, 국제공동체보다는 남·북한이 일차적 이해당사자이고, 그 중에서도 남북간 비대칭적 사회경제력을 감안할 때 남한의 역할을 더 기대해볼 수 있다. 물론 그것은 북한의 인간안보 역량을 증진하는데 있지 북한의 역할을 대체하는데 있지 않다. 그런 점에서 향후 남한의 대북통일정책을 인간안보론에 바탕을 두고 새롭게 설계할 필요가 크다. 물론 세 행위자 중 남한과 국제공동체의 경우는 다시 정부/비정부기구로 구분할 수 있다. 남한과 국제공동체는 북한에서 시민사회의 형성을 촉진할 과제를 안고 있다.

이상의 논의가 규범적, 이론적 측면이 강하다고 한다면, 인간안보론에서 볼 때 남북관계는 구체적으로 어떤 모습을 띠어야 할 것인가? 이에 대해 평시와 비평시, 두 경우로 생각해보자. 인간안보 논의 영역 중 하나인 식량안보를 예로 남북한 협력을 생각해보자.

북한의 식량난은 만성적 부족 상황으로 외부의 지원 없이는 북한주민의 생존 자체가 위협에 처할 수 있다. 세계식량계획(WFP)은 북한 인구의 37%인 720만 명이 만성적인 식량 부족 상황에 처해있고 매년 평균 1백만 톤의 식량이 외부로부터 들어와야 한다고 평가하고 있다.³⁴⁾ 2011년 탈북한 사람들의 증언에서도 북한의 식량사정은 부족상황에서 벗어나지 못했으며 주민들의 식생활은 정상적으로 이루어지지 않아 영양이 부족한 상태를 면치 못하고 있다.³⁵⁾ 만성적 식량부족이 농민시장을 낳았지만 이제는 시장이 식량가격

34) World Food Programme, *Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea*. New York: The United Nations, 2011.

35) 서울대 통일평화연구원, 『북한주민의 통일외식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 의식조사 결과』

폭등을 가져와 식량 접근에도 계층간 차이가 크게 나타나고 있다. 한편, 남한의 식량 사정은 북한과 다른 차원에서 문제를 안고 있다. 2010년 현재 한국의 곡물자급률은 27.6%, 식량자급률은 54.0%(쌀 104.6%)이다.³⁶⁾ 경제협력 개발기구(OECD) 회원국 평균 곡물자급률 110%, 호주 275%, 캐나다 174%, 프랑스 168%, 미국 133% 등을 비교할 때 한국의 곡물자급률은 매우 낮은 편이다. 한국정부는 “식량안보는 글로벌 식량위기 시대에 선진국 도약을 위한 필수과제”로서 “세계식량수요 증가와 국제곡물가 폭등으로 ... 식량안보의 중요성이 갈수록 증대되고 있다.”고 인식하고, 곡물자급률 제고를 위한 정책 목표를 상향한 바 있다.³⁷⁾ 식량자급률은 식량안보 수준을 평가하는 척도로 인식되고 있다. 남북한 모두 식량 및 곡물자급률이 낮기 때문에 상호 협력할 필요성은 충분하다. 특히, 북한의 식량부족 해소를 위한 인도적 지원 외에 개발지원의 필요성은 관련 지원기구 및 북한 정부에 의해서도 인정되고 있다. 국제옥수수재단이나 세계농업지원재단(Agglobe Services International)과 같이 북한에 대한 식량 개발사업을 해온 국제비정부기구의 경험과 남북 정부 간 협력이 어우러질 때 접경지대에서 공동농업, 유기농 협력, 식량증산 연구 등 남북간 식량안보 증진을 위한 협력은 가장 절실하고 성공가능성이 높다. 이와 같은 방식으로 각 영역에 걸쳐 남북은 공동의 인간안보 증진을 위해 협력할 수 있다.

평시가 아닌 경우에도 인간안보는 남북관계를 달리 파악하고 접근할 기회를 제공한다. UN 인도주의사무처 인간안보팀(HSU, UNOCHA)은 분쟁 후 인간안보 증진 전략을 제시한 바 있다.³⁸⁾ 이를 이용하여 한반도에서의 군사적 긴장은

과발표』 자료집, 서울대 호암교수회관, 2012년 8월 29일, pp.67~69.
 36) 농림수산식품부 김승동 주무관과의 전화 인터뷰 내용, 2012년 8월 30일.
 37) 농림수산식품부, “보도자료: 2015년 식량자급률 목표치 재설정 및 2020년 목표치 신규 설정.” 2011년 7월 8일.
 38) Human Security Unit, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Human Security in Theory And Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. New York: United Nations, 2009.

물론 실제 국지적 충돌 이후 인간안보 문제를 다뤄볼 수 있다. 국가안보와 다른 이야기하기와 처방이 가능해진다. 천안함, 연평도 사건 이후 한반도 상황을 인간안보론에 입각하여 분석 평가한 최근 연구가 그런 예이다.³⁹⁾

인간안보 영역을 통해서 남북한의 대화상을 살펴보는 일은 국가안보론에 입각한 기존의 남북 대립을 넘어 남북이 공존, 협력, 공영할 필요와 그 가능성을 강하게 부각시켜 주고 있다. 물론 남북간에 개인안보와 정치안보 영역은 체제 이질성에 따른 민감성으로 인해 다른 영역과 동시에 적용하기 어려울 것이다. 남북관계의 특수성이 인간안보 증진에 미치는 영향이다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 특수성은 현실타당성을 가진 인간안보 증진을 추구함에 있어 고려할 사항이지 그것을 제약하는 것으로 보기는 어렵다. 인간안보론에 입각한 남북간 협력은 기존의 국가안보 패러다임에 의한 접근보다는 대중의 삶의 질 향상에 더 용이하고 효율적일 수 있다는 점에서, 대북정책을 새롭게 모색할 수 있는 계기를 제공해준다.

2. 인간안보를 위한 남북한의 역할

인간안보 증진을 향한 국가의 역할이 개괄 수준에서나마 이론적으로 제시되었다고 하더라도 구체적인 인간안보 증진 방안에 관해서는 별도의 논의가 필요하다. 근본적으로 남북관계가 존재하는 한 한반도에서 인간안보를 실현할 수 있는지 의문이 들 수 있다. 인간안보론은 이상주의적 낭만과 근본주의적 회의 사이에서 추구하는 대안안보 형성 프로세스이다. 한반도 인간안보는 남북관계시, 통일 초기 단계, 분쟁 상황, 통일 완성 단계 등 존재할 수 있는 경우를 상정하고 그에 맞는 현실성 있는 논의가 필요하다. 남북관계 상황에서도 인간안보 증진이 필요하므로 문제는 적합한 상황인식에 알맞은 전략이다.

39) 서보현, “분쟁 후 인간안보와 남북 관계.” 『세계정치: 남북한 관계와 국제정치이론』 제32집 2호, 2011, pp.203~236.

남북관계에서 인간안보 증진을 위한 남북한의 역할을 모색하는 이유이다.

우선, 남북이 인간안보 증진을 향해 협력할 수 있는 전제조건, 즉 인간안보 협력을 통해 얻을 이익이 존재해야 한다. 북한은 만성적인 경제난과 대외적 고립으로 국가 운영에 한계를 노정하고 있다. 북한정권은 그런 상황에 “선군 정치”로 맞서고 있지만 스스로 개혁개방을 모색할 정도로 그것이 능사가 아님을 인식하고 있다. 그런 점에서 정상적인 국가발전에 필요한 우호적인 대외 환경과 국제관계가 필요할 것이다. 그 주요 대외관계가 중국, 미국, 일본, 그리고 남한과의 관계이다. 악화된 남북관계를 타개하기 위해 북한은 중국에 밀착하고 러시아와 협력하면서 일본, 미국과의 관계개선을 시도하고 있다. 그러나 결국 남한과 관계개선 없이는 이들 나라들과의 그것도 한계에 봉착할 수밖에 없다. 북한의 입장에서 문제는 남한이 흡수통일을 추구하거나 압박하지 않고 접근해오느냐의 여부이다. 하나의 탈정치적 접근으로서의 인간안보론에 의한 남북협력은 북한에게 매력적으로 보일 수 있다. 그러나 북한이 남북간 인간안보 협력에 의해 대중의 삶의 질을 증진하기 위해서는 적어도 중국과 같은 체제 내 개혁(reform within the system)이 필수적이다.

현실적으로 생각할 때, 처음부터 남북이 인간안보를 비전으로 삼고 대화 테이블에 앉지 못할 것이다. 그럴 때 유엔 등 관련 국제기구들이 가칭 ‘한반도 인간안보 증진: 비전과 전략(Promoting Human Security on the Korean Peninsula: Vision and Strategy)’이라는 이름의 세미나를 개최해 남북대화를 주선하고, 국제적 관심을 확대하고, 타당성을 검토하는 촉진자(facilitator) 역할을 할 수도 있을 것이다. 그렇게 함으로써 국제공동체는 한반도가 평화, 인권, 지속가능한 발전, 인도주의 등 보편가치가 함양되는 방향으로 나아가는데 기여할 수 있다.

인간안보를 통한 남북관계 재구성은 ① 한반도의 안정과 평화 정착, ② 경제, 사회, 문화면에서 북한의 대남 의존도 증대, ③ 국제적 지지와 협력 견인, ④ 점진적인 통일의 기반 조성 등 그 의미가 매우 크다. 이 외에도 인간

안보론에 의한 남북관계 재구성이 주는 기대효과로 ① 대내적으로 비민주적, 군사분야 주도의 안보론의 성찰을 통한 군의 문민통제 증진, ② 대중의 삶을 중시하는 남북관계의 인간화, ③ 통일 및 남북관계에서 민간 참여 증대를 통한 진정한 민간협력관계 구축도 꼽을 수 있다.

인간안보에 입각한 남북관계 재구성의 특징 중 하나는 민간의 참여와 이익 보장이다. 민간에는 기업, 이산가족, 종교, 예술, 스포츠 등 각계를 망라한다. 인간안보의 속성상 민간의 참여는 정부의 보조 역할이나 두 정권이 주도하는 남북관계의 객체가 아니라, 인간안보의 주체 및 결정자로서 남북관계에 참여하는 것이다. 이것이 이루어지지 않으면 인간안보론에 의한 남북관계를 말할 수 없고, 그것은 국가 주도의 남북관계의 변형에 불과하다.

물론 인간안보에 입각한 남북협력이 일사분란하게, 동시에 추진될 수도 없고, 그럴 필요도 없다. 그렇지만 남북관계 발전 비전을 한반도 비핵화, 평화 체제 구축과 같은 국가안보 패러다임과 다른 새로운 남북관계 구상으로 설계할 필요가 있다. 국가안보와 인간안보의 관계가 이론적으로도 단순하지 않는 데, 현실 남북관계에 인간안보론에 의한 접근이 국가안보론에 의한 접근을 대체한다고 보는 것은 비현실적이다.

V. 결론 : 요약과 과제

지금까지 인간안보가 국가안보와 다른 시각과 접근으로 대중의 삶의 질을 증진하는 대안적 안보론임을 살펴보았다. 특히, 인간안보론에서 아직 깊이 다루지 못하고 있는 주제인, 인간안보 증진을 위한 국가의 역할에 관심을 갖고 논의를 전개하였다. 인간안보론의 태동이 그렇듯이, 그 속에서 국가의 역할 역시 이론적 관심에 국한되지 않고 현실 필요에 의해 제기되었다.⁴⁰⁾

그런 점에서 인간안보론에 대한 연구-이론연구와 사례연구 두 측면 모두-가 아직 폭넓지 않은 국내 학계에서 남북관계를 인간안보론에 의해 재구성해보는 일은 만용에 가까워보이거나 시론적 논의 수준을 벗어나지 못할 것이다. 그럼에도 본 주제를 연구할 필요성에 대한 공감대를 넓히고 향후 본격적인 연구의 발판이 된다는 취지로 논의를 전개하였다.

아래에서는 인간안보론으로 남북관계를 재구성한다고 할 때 향후 연구과제가 될 만한 사항들을 언급하면서 결론을 대신하고자 한다. 군사적, 이념적 대치에 놓인 분단체제 하에서 인간안보로 남북관계를 파악하고 접근한다는 것은 무리가 있다. 인간안보론에 의한 남북관계 재구성은 일종의 구상에 불과하고, 적극적으로 평가해도 국가안보 주도의 기존 남북관계 접근에 대한 성찰이나 보완을 넘어서지 못한다는 평가도 있을 수 있다. 그 근거로는 태생적인 요인으로 적대적 남북관계 자체, 두 분단국가의 폭력성과 군사화를 꼽을 수 있다. 대내외적인 경제 문제로 인간안보 증진에 투입할 자원의 한계, 이런 접근을 지지하지 못하는 시민사회의 허약함(남) 혹은 무력함(북)도 요인으로 거론할 수 있다. 그렇지만 그런 측면들은 인간안보론에 의한 남북관계 재구성의 불가능함보다는 신중한 접근을 말해준다고 할 수 있다. 인간안보론에 대한 교육홍보, 인간안보론에 의한 남북관계 상상하기, 그리고 인간안보 증진의 방향에서 국가의 위상과 역할 재설정이 그런 접근의 일부이다.

인간안보가 포괄하는 분야가 넓고, 인간안보에 대한 공감대가 미흡하고, 이에 대한 북한의 무지 혹은 정치적 민감성을 고려할 때 인간안보에 입각한 남북협력은 점진적이고 단계적으로 접근함이 적절할 것이다. 단기적으로 생 각해볼 수 있는 목표치는 인간안보의 실현 그 자체가 아니라 그것을 위한

40) 인간안보론에서 국가의 역할을 재설정함에 있어 다음 세 가지 경우의 수가 있을 수 있다. 첫째, 국가안보와 인간안보를 둘 다 증진시킨다는 이중역할을 수행하는 경우, 둘째, 국가안보의 역할을 폐기하고 인간안보에만 주력하는 경우, 셋째, 인간안보에 역점을 두고 국가안보는 최소 수준 혹은 지역안보협력으로 대체하는 경우이다. 이에 대한 규범적, 현실적 논의는 인간안보론에서 국가의 위상과 역할을 구체화시킬 수 있는 연구과제이다.

긍정적인 환경 조성일 것이다. 한반도 비핵화와 남북 교류협력이 필요한 이유이다. 이는 인간안보가 국가안보와 대립하지 않는다는 의미이기도 하지만, 인간안보는 구체적인 맥락에서 그에 알맞은 콘텐츠를 갖는다. 한반도에서 인간안보 증진 노력은 남북관계 하에서는 근본적인 한계가 있으므로 분단체제 극복 노력과 동전의 양면을 이룬다. 그동안 인간안보론을 남북관계에 적용하지 못한 이유가 바로 분단체제를 전제해놓은 상태에서 인간안보를 기술적 차원에서 논의할 때 그 왜소함이 예견되었기 때문인지도 모른다.

한반도 인간안보 증진을 위한 조건 조성이 이루어졌다면 가능한 분야부터 안보협력을 추진해나 가면 좋을 것이다. 식량안보, 건강안보, 환경안보 등의 분야에서 협력이 가능할 것이고, 공동체 안보에 있어도 민족동질성 회복을 인도주의, 화해, 다문화주의 등 보편가치로 융해된 콘텐츠로 접근할 수 있을 것이다. 여기는 남북간 협력, 국제기구 및 제3국의 대북 지원 등 기존 경험이 좋은 교훈을 줄 수 있을 것이다. 그에 비해 개인안보, 정치안보 등 남북간 체제, 이념의 차이로 인해 오해와 갈등을 살 수 있는 영역은 학술, 문화 등 인적 접촉(human contact)의 방식으로 상호 이해와 존중을 충분히 연습한 후 본격적인 협력을 추진해나가는 것이 타당할 것이다. 인간안보를 통한 남북관계 재구성 프로젝트가 그 취지와 달리 또다른 갈등을 빚어낸다면 하지 않는 것보다 못하기 때문이다. 그러면 남북이 전면적인 인간안보 협력에 나설 때는 언제인가? 한반도 평화체제가 수립을 앞두고 북한이 개혁개방 노선을 본격화할 때일 것이다.

결국 인간안보론에 의한 남북관계 재구성은 분단체제의 평화적 전환을 대중의 삶의 질 증진으로 채워나가고, 동시에 근대 통일 국민국가 수립의 과제를 보편적 가치로 채워나가는 여정이 될 것이다. 국가는 이제 그 자체가 선이 아니라 인간안보 실현 과정에서 건설적인 행위자로 새롭게 자리매김 되어야 할 것이다.

참고문헌

강성학, "The Impact of Human Security upon Theories of International Theories." 『평화연구』 제16권 1호, 2008.

김갑식, "노무현 행정부의 위기관리체계: 인간안보와 재난관리의 접목 가능성." 『북한연구학회보』 제12권 2호, 2008.

농림수산식품부, "보도자료: 2015년 식량자급률 목표치 재설정 및 2020년 목표치 신규 설정." 2011년 7월 8일.

박한규, "지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로." 『국제지역연구』 제11권 3호, 2007.

서보혁, "분쟁 후 인간안보와 남북 관계." 『세계정치: 남북한 관계와 국제정치이론』 제32집 2호, 2011.

서울대 통일평화연구원, 『북한주민의 통일 의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 의식조사 결과발표』 자료집, 2012.

안득기, "인간안보와 지역협력 사례연구- 동티모르 사태와 동아시아 국가협력을 중심으로." 『글로벌정치연구』 제2권 2호, 2009.

유현석, "A Study on Canada's Human Security Policy." 『사회과학연구』 제35권 3호, 2009.

이상환, "전염병과 인간안보, 그리고 국가안보." 『국제지역연구』 제12권 3호, 2008.

이신화, "세계정치와 동아시아 안보: 동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스." 『세계정치』 제5권, 2006.

이정옥, "여성인권의 글로벌 스탠더드와 성매매 종사 여성의 인간 안보- 한국 기지촌 여성에 대한 세례를 중심으로." 『한국여성학』 제20권 1호, 2004.

전 옹, "국가안보와 인간안보." 『국제정치논총』 제44집 1호, 2004.

최동주, "탈냉전 시대의 아프리카 지역학: 인간안보 중심의 교육과정 모색." 『한국아프리카학회지』 제13집, 2001.

황규득, "남부 아프리카의 인간안보와 지역주의의 접점에 관한 개념적 접근." 『아프리카연구』 제20호, 2006.

Acharya, A., "Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention." *Australian Journal of International Affairs*, Vol.56, No.3, 2002.

Basch, Linda, "Human Security, Globalization, and Feminist Visions." *Peace Review*, Vol.16, No.1, 2004.

Buzan, Barry, *People, States, and Fear*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

Clark, Michele Anne, "Trafficking in Persons: an Issue of Human Security." *Journal of Human Development*, Vol.4, No.2, 2003.

Commission on Human Security, *Human Security Now: Final Report*. New York: CHS, 2003.

Dagi, Ihsan D., "Human Rights and International Security: The Challenge for NATO in the Mediterranean." *Mediterranean Quarterly*, Vol.13, No.3, 2002.

Fouinat, Francois, "A Comprehensive Framework for Human Security." *Conflict, Security and Development*, Vol.4, No.3, 2004.

Fukuda-Parr, Sakiko, "New Threats to Human Security in the Era of Globalization." *Journal of Human Development*, Vol.4, No.2, 2003.

Fukushima, Akiko, "East versus West?: Debate and convergence on human security." In Sorpong Peou, ed. *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2009.

Gaspar, Des, and Thanh-Dam Truong, "Deepening Development Ethics: From Economics to Human Development to Human Security." *The European Journal of Development Research*, Vol.17, No.3, 2005.

Glasius, Marlies, "Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker." *Security Dialogue*, Vol.39, No.1, 2008.

Hampson, Fen Osler and Holly Reid, "Coalition Diversity and Normative Legitimacy in Human Security Negotiations." *International Negotiation*, Vol.8, No.1, 2003.

Human Security Unit, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Human Security in Theory And Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. United Nations: New York, 2009.

Ichihara, Maiko, "East Asia's challenges to and changes in the peace operations in East Timor." In Sorpong Peou, ed. *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2009.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Center, 2001.

Jägerskog, Anders, "Applying the Human Security Concept." *Conflict, Security & Development*, Vol.4, No.3, 2004.

Mahmood, Monshipouri, "National Insecurity and Human Rights: Democracies Debate

- Counterterrorism, and: Security and Human Rights." *Human Rights Quarterly*, Vol.30, No.3, 2008.
- McDonald, Matt, "Human Security and the Construction of Security." *Global Society*, Vol.16, No.3, 2002.
- Mullings, Leith, "Domestic Policy and Human Security in the U.S.." *Peace Review*, Vol.16, No.1, 2004.
- Neild, Rachel, "Human Rights NGOs, Police and Citizen Security in Transitional Democracies." *Journal of Human Rights*, Vol.2, No.3, 2003.
- Owen, T., "Human Security— Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold—Based Definition." In P. Burgess and T. Owen, eds, "What is Human Security? Comments by 21 authors." Special Issue of *Security Dialogue*, Vol.35, No.3, 2004.
- Rummel, R. J., *Death by Governmen*. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers, 1994.
- Springer, Simon, "The Neoliberalization of Security and Violence in Cambodia's Transition." In Sorpong Peou, ed., *Human Security in East Asia: Challenges for Collaborative Action*. London: Routledge, 2009.
- Tadjbakhsh, S., and A. M. Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications*. New York: Routledge, 2007.
- Thomas, Nicholas, and William Tow, "The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention." *Security Dialogue*, Vol.33, No.2, 2002.
- Timothy, Kristen, "Human Security Discourse at the United Nations." *Peace Review*, Vol.16, No.1, 2004.
- Ul Haq, M., "Human Rights, Security and Governance." *Dialogue for Civilizations for World Citizenship*, Vol.3, No.2, 1998.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University, 1994.
- World Food Programme, *Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea*. New York: The United Nations, 2011.

ABSTRACT

The Role of State for Human Security
: An Exploration of implication for the Inter—Korean Relations

Suh, Bo—Hyuk(Seoul National University)

This paper is to identify the roles of countries in the process of promoting human security and to draw implications for the inter—Korean relations. There is a clear distinction of traditional national security and new human security in purposes, concerns, actors, and ways. For reconstructing inter—Korean relations, alternative approach based on the theory of human security needs to be applied to the Korean Peninsula. The problem is the reality. First, it is necessary to form advantages, create conditions and promote roles between the South and North to reconstruct inter—Korean relations by human security approach. And then, it is appropriate to progressively access to the proper fields after establishing and sharing the vision of promoting the inter—Korea relations based on the theory of human security. The roles of countries including South and North Korea, together with non—governmental organizations, are not only just to survive but also to change their status and roles into the ways to promote human security.

Keywords : Human security, National security, State, Quality of life,
Inter—Korean relations, North Korea.

투고일: 2012년 11월 08일, 심사일: 2012년 11월 14일, 게재확정일: 2012년 12월 11일