

특집 코로나-19의 사회-공간 읽기(II)

코로나19 위기와 방역국가

인권과 인간·생태안보를 중심으로*

The COVID-19 Crisis and the Epidemiological State:
Focusing on Human Rights and Human-ecological Security

최병두**

이 논문은 코로나19 위기 속에서 국가의 방역 대책과 인권 및 안보 간 딜레마의 균형을 이루는 방안을 모색하면서, 위기를 극복하기 위한 주요 고려 사항으로 방역국가의 특성과 인권 및 인간-생태안보의 개념을 논의하고자 한다. 이 논문은 코로나19 위기로 국가의 역할이 전면에 부각되는 것은 불가피하다고 할지라도, 단순히 전염병 관리를 위한 방역국가에서 나아가 지구적 생태위기에 더 많은 관심을 가지고 시민사회가 소외되지 않는 대책을 추진해 나가는 생태민주국가, 그리고 이러한 국가의 대책에서 생태권과 생태안보의 중요성을 강조하고자 한다. 이러한 관점에서 이 논문은 첫째, 코로나19 위기와 더불어 전면에 등장한 국가의 귀한 상황을 이론적 및 현실적으로 재검토하고, 둘째, 코로나19 위기에 대한 대책이 국내적으로 시민들의 기본권에 어떤 영향을 미치는가를 논의하면서 위기상황에서 권리 제한의 원칙과 지침들을 설정하고 나아가 대안적 권리 유형으로 '생태적 권리' 개념을 제시하며, 셋째, 국제적으로 코로나19 팬데믹 대책과 관련하여 국가안보에서 인간안보로 전환하는 과정을 살펴보고 더 나아가 '생태안보'의 중요성을 강조하고자 한다.

주요어: 코로나19 위기, 방역국가, 생태민주국가, 인권, 생태권, 인간안보, 생태안보

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구임 (NRF-2017S1A5A2A01025951).

** 대구대학교 지리교육과 명예교수(Honorary Professor, Department of Geography Education, Daegu University, bdchoi@daegu.ac.kr).

1. 서론

위기 상황, 특히 기후위기나 코로나19 팬데믹과 같은 지구적 생태위기 상황에서 우리는 흔히 ‘모두 한 배를 타고 있다’는 말을 듣게 된다(지젝, 2020: 21). 위기를 초래한 신종 코로나 바이러스는 특정 개인이나 집단(계층이나 지역), 국가를 가리지 않고 누구에게나 전파되어 치명적인 위험과 엄청난 충격을 주기 때문이다. 국가의 방역 대책은 이러한 바이러스 침입으로부터 살아남기 위한 투쟁으로 간주된다. 같은 맥락에서 우리는 모두 기상이변으로 얼어붙은 지구에서 살아남기 위해 앞다투어 설국열차를 탄 사람들과 같다고 할 수 있다. 그러나 영화이긴 하지만, 열차 안의 세상은 결코 평등하지 않다. 바깥세상은 온통 얼어붙었는데, 열차 안은 춥고 배고픈 소외된 사람들로 가득 찬 꼬리 칸들과 선택된 자들이 호화 생활을 즐기는 앞쪽 칸들로 구분되어 있다. 열차 안의 중간 관리자들은 통제기술과 각종 음모를 동원하여 이러한 사회공간적 계층질서를 유지하고자 한다. 결국 꼬리 칸 사람들은 불평등과 소외에 저항하며 자신들의 권리와 해방을 위해 폭동을 일으켜서 기차의 심장인 엔진 칸을 점거하기 위해 앞으로 나아간다.

프랑스 만화 원작에 바탕을 두고 이러한 장면들을 연출한 영화 <설국열차>는 지구적 생태위기의 영향이 모든 사람에게 동일하지 않으며, 이 위기에서 살아남은 자들의 세계 또한 평등하지 않음을 보여준다. 사실 지구적 위기 상황에서 가장 큰 피해를 입는 사람들은 개인(신체)적으로나 사회(경제)적으로 취약하고 소외된 집단들이다. 그뿐 아니라 위기상황에서 생명의 위협과 사회적 충격을 막기 위해 국가가 전면에 등장하지만, 국가 대책은 흔히 전염병 방역과 위기관리를 위하여 국민의 기본권을 제한하거나 유보하게 되며, 이로 인한 피해는 집단별, 지역별로 차별화된다. 위기 해소를 위한 이러한 국가의 권위적 통제는 시민사회를 배제한 물질화된 권력을 행사함으로써 심각한 저항을 초래할 수 있으며, 설령 단기적으로 위기를 진정시킨다고 할지라도 장기적으로 위기를 극복하고 새로운 사회로 나아가는 것을 어렵게 할 수 있다. 왜냐하면, 국민의 합의 또는 최소한의 동의와 실천(가장 간단하게

는 생활방역수칙의 준수) 없이는 전염병의 확산을 막을 수 없기 때문이다.

실제 코로나19 위기와 이로 인한 사회경제적 충격에 대한 국가의 대응전략은 2가지 딜레마에 봉착해 있다. 하나는 코로나 바이러스의 방역과 이로 인해 위축된 경제의 활성화 간 딜레마이다. 감염병으로 시민의 생명이 위협받는 상황에서 국가의 적극적인 방역정책은 당연시된다. 감염 확진자와 사망자가 급증하지만 의료서비스체계가 상대적으로 부실하고 치료제나 백신이 개발되지 않은 긴급 상황에서 국가가 우선 시행할 수 있는 방안은 물리적 이동과 신체적 접촉의 통제를 위한 사회공간적 봉쇄와 차단이다. 하지만 이로 인해 일상생활의 제약과 더불어 경제활동의 위축이 초래된다. 국가가 방역을 강화할수록, 소비와 생산, 투자와 교역이 줄어들고 성장률은 마이너스로 곤두박질한다. 이러한 상황에서 국가는 방역 규제를 완화하고 전례 없는 재정투자를 확충하여 경기 활성화를 도모한다. 그러나 이러한 경제 활성화를 위한 방역 규제 완화는 코로나19의 재확산을 가져오게 된다.

다른 하나는 국가의 적극적 방역전략과 이로 인한 시민 인권의 통제 간 딜레마이다. 코로나19 위기로 생명이 위협받는 상황에서 헌법과 법률이 정하는 시민의 권리와 자유는 명시적으로 또는 암묵적으로 제한된다. 국가는 이동과 접촉의 차단으로 급속한 확산을 막기 위하여 도시나 지역, 국경을 봉쇄하고 이동의 자유, 집회의 자유 등을 제한한다. 감염 확진자의 이동 경로와 머문 장소들의 정보가 수집·공개되면서 정보권리가 무시된다. 그러나 기본적인 권리와 자유에 대한 과도한 제한은 시민들의 불만과 저항을 초래하는 한편 국제적 비난을 받게 된다. 그렇지만 코로나19 확산의 초기 단계에 서구 선진국들이 보여준 것처럼 시민의 권리와 자유를 위하여 적극적인 방역 조치들을 시행하지 않는다면, 코로나19의 확산을 차단할 시기를 놓치고 가속적으로 확산되는 상황이 재발하게 된다.

코로나19 위기는 이러한 두 가지 유형의 딜레마, 즉 방역과 경제, 방역과 인권 간 딜레마에서 어느 한쪽을 택하도록 요구하는 것처럼 보이지만, 문제는 어느 한쪽을 택하는 것이 아니라 양쪽 모두에 관심을 두고 이들이 균형을 이루는 해법을 찾는 것이다. 특히 위기의 초기 단계에 강력한 방역은 코로나

19의 확산을 차단하여 경제활동의 재개를 앞당길 수 있다는 점이 강조된다. 물론 이 경우에 경제활동의 재개에 따른 사회적 편익이 전체 국민에게 균등하게 배분되어야 한다는 점이 전제된다. 방역과 인권 간 딜레마도 역시 서로 대립적인 것이 아니라 보완적인 것으로 간주될 수 있다. 사실 국가의 방역 활동 자체는 시민들의 생명(건강)권을 보장하는 것이며, 이 유형의 권리가 우선적으로 요구되는 상황에서 다른 유형의 기본권은 어느 정도 유보된다. 그러나 방역을 위해 권리와 자유를 제한하거나 침해하는 강제 조치들이 정당화되기 위해서는 우선 모든 국민에게 평등한 의료보장이 제공되어야 할 뿐 아니라 다른 유형의 권리에 대한 제한은 최소한의 범위 내에서 투명하고 민주적으로 이루어져야 하고 비상상황이 종료되면 즉시 중단되어야 한다.

국가의 대책은 이와 같이 방역과 경제 및 인권과의 관계에서 어느 한 쪽을 택하는 것이 아니라 양자 모두를 고려하면서 균형을 이루는 방향으로 나아가야 한다. 국가 방역 대책이 안고 있는 이러한 딜레마들에 더하여, 한 가지 더 중요하게 고려되어야 할 사항은 생태환경 대책이다. 사실 코로나19 팬데믹은 지구적 생태위기의 심각성을 반영한 것이다. 따라서 국가의 코로나19 위기 대책은 이러한 생태위기에 대한 대응전략도 포함해야 한다. 팬데믹에 대한 강력한 대책으로 대도시의 대기질과 수질이 개선되고 주변 야생동물들이 되돌아 왔다는 경험적 보고들이 있다. 하지만 국가의 방역 대책이 오히려 일회용품이나 비닐, 플라스틱을 더 많이 사용하고 대중교통 대신 자동차를 타도록 하고 있다. 또한 코로나19 위기는 다른 지구적 생태위기들, 예로 에너지자원의 고갈이나 기후위기 등에 대한 대응을 소홀히 하도록 하고 있다. 그뿐 아니라 거의 모든 국가들은 (코로나 19의 최초 발병지와 경로에 대한 정치적 논란은 제외하고) 코로나 바이러스를 자연에서 인간사회로 전달한 야생동물의 관리나 이 바이러스 자체의 진화와 변형과정의 배경과 이에 대한 대책 마련에는 관심을 보이지 않고 있다. 그러나 만약 기후변화와 생물다양성 감소 등에 대한 적극적 대책과 함께 공장화된 축산산업 및 이에 부수되는 사항들(예 항생제 남용 등)을 포함한 근대적 산업화와 거대도시화 문제에 대한 대책을 마련하지 않는다면, 바이러스는 앞으로 더욱 부정적 방향으로 진화하여

변형된 신종들을 통해 인간사회를 계속 위협할 것이다.

이 글은 이러한 딜레마들, 특히 국가 방역과 인권 및 안보 간 딜레마를 풀기 위한 규범적이면서도 동태적인 균형점을 모색하고 나아가 지구 행성이 현재 봉착한 코로나 팬데믹과 이로 인해 유발된 심대한 위기 상황들을 극복하기 위한 우선적 고려 사항으로 인권과 인간-생태안보의 개념을 논의하고자 한다. 이를 위해 우선 코로나19 위기로 국가의 역할이 전면에 부각되는 것은 불가피하게 인정될지라도, 단순히 전염병 관리를 위한 방역국가에서 나아가 지구적 생태위기에 더 많은 관심을 가지고 시민사회와 함께 대책을 추진해 나가는 생태민주국가, 그리고 생태권과 생태안보가 더욱 중요해진 시기라는 점을 강조하고자 한다. 이러한 관점에서 이 논문은 첫째, 코로나19 위기와 더불어 전면에 등장한 국가의 귀환이 가지는 상황을 이론적 및 현실적으로 재검토하고, 둘째, 코로나19 위기에 대한 대책이 국내적으로 시민들의 기본권에 어떤 영향을 미치는가를 논의하면서 위기상황에서 권리 제한의 원칙과 지침들을 설정하고 나아가 대안적 권리 유형으로 '생태적 권리' 개념을 제시하는 한편, 셋째, 국제적으로 코로나19 팬데믹 대책과 관련하여 국가 안보에서 인간안보로 전환하는 과정을 살펴보고 더 나아가 '생태안보'의 중요성을 강조하고자 한다.

2. 코로나19 위기와 국가의 귀환

1) 국가의 귀환에 관한 이론적 논의

코로나19가 급속히 확산되는 과정에서 국가(중앙정부, 지방정부, 여타 관련 공공기관들)로부터 하루에도 몇 차례 휴대폰 문자메시지를 받는 것이 일상이 되었다. 내용은 확진자의 동선과 머문 장소 정보에서부터, 감염을 막기 위한 외출 자제와 생활방역수칙(손 씻기에서 마스크 쓰기 사회적 거리두기 등) 준수 등 다양하다. TV에서는 매시간 코로나19 위기 상황에 관한 속보가 보도되고 하루에도 2번씩 국가 기관의 책임자들이 나와서 브리핑을 한다. 그뿐 아니라

국가가 전면에 나서 마스크나 진단 키트, 여타 의료장비와 시설의 수급을 관장하고 통제한다. 우리나라에서는 특정 도시나 국경이 완전 봉쇄되지는 않았지만, 국가는 확산이 우려되는 사업장이나 실내·외 모임에 대한 금지/재개 여부를 결정하고 있다. 나아가 국가는 전례 없이 온 국민에게 긴급재난지원금을 지불하고, 침체된 경제를 살리기 위해 이른바 ‘한국형 뉴딜’ 정책을 추진하고 있다. 국민의 생명을 위협하는 코로나19 위기와 이로 인해 유발된 사회경제적 위기 극복을 위한 강력하고 효율적인 방역 대책과 이에 부수되는 다양한 정책들을 추진할 주체로서 국가가 전면에서 재등장한 것이다. 이러한 국가의 귀환에 대해 국민 또는 시민사회도 그 정당성을 인정하는 것처럼 보인다.

국민이 개인이나 소집단으로는 스스로 감당하기 어려운 긴급 상황에 국가가 전면에서 나서는 것은 국가 존재의 주요 이유라고 할 수 있다. 특히 이러한 상황에서 국가는 국민의 자유와 권리의 일부를 제한 또는 유보할 수 있다는 점이 법적으로 명시되거나 암묵적으로 함의된 것으로 이해된다. 근대 국가의 역할에 관한 오랜 논의들에서 특히 사회계약론은 이러한 국가의 역할을 국민과의 관계에서 함의된 것으로 설정한다(Kihato, 2020). 사회 구성원들은 자신의 자발적 선택(즉 계약)으로 특정 국가에 귀속되면서 자연상태의 무제한적 자유를 포기하고 그 대가로 국가에 의해 보장되는 여러 유형의 기본권을 획득한 것으로 간주된다. 이에 따라 국가의 기능을 최소화한 자유방임형 국가에서도 범죄나 질병, 전쟁과 침략과 같은 내·외적 안전문제는 국가가 맡아야 할 역할로 인식된다. 이러한 사회계약론과 이에 따른 기본권 논리는 절대왕권의 군주로부터 시민의 권리를 획득하기 위한 과정을 정당화하지만, 국가가 이러한 기본권 보장을 명분으로 권위적 정치 권력을 강화하고 국민을 강제적으로 규율할 수 있다는 점을 간과한다.

이러한 점에서 현재의 코로나19 위기 상황에서 보여주는 국가의 역할은 푸코의 생명권력(bio-power)의 개념으로 설명될 수 있다. 푸코(2011)에 의하면, 근대 초기에는 국민을 마음대로 죽이거나 살리는 군주의 ‘규율권력’이 절대적으로 작동했다면, 그 이후 국가의 통치 권력은 국민의 생명과 삶을 조직

하고 관리·통제하는 ‘생명권력’으로 바뀐다. 생명권력은 국민의 생명 그 자체뿐 아니라 이와 관련된 삶의 문제, 출생과 사망, 공중보건, 주거와 이주 등의 문제를 제기하고 해결하는 권력을 의미한다. 그 이전의 규율권력하에서도 국가는 영토와 인구를 안전하게 지키고자 하지만, 그 방식(즉 통치성)에는 차이를 보인다. 규율권력은 국민이 지켜야 할 규율을 제시하고 이의 이행 여부에 따라 정상/비정상을 구분하면서 사회공간적으로 분할 통제한다. 그러나 생명권력은 국민을 구분하지 않고 안전관리기술(치료제와 백신 개발에서 발병/사망률 분석과 관리에 이르기까지)을 통해 비정상을 정상화시키고자 한다. 이러한 푸코의 방역국가(epidemiological state) 개념은 근대 국가의 정치 권력에 대한 비판이라기보다 그 발전과정에 관한 역사적 재해석으로서 의미를 가진다(Hannah, et al., 2020).

이탈리아의 철학자, 아감벤은 푸코의 이러한 생명권력 개념의 연장선 상에서 코로나19 위기와 국가의 역할을 설명한다(Agamben, 2020). 그에 의하면, 코로나19가 개별 인간만 아니라 사회 전체의 존립을 위협하는 상황에서, 감염을 막고 ‘벌거벗은 생명’으로 살아남는 것이 다른 어떤 권리나 자유보다 우선된 가치가 되었다. 국가는 이러한 상황을 은밀하게 이용함으로써 개인의 자유와 이동을 차단하는 ‘예외상태’를 정상적인 통치패러다임으로 만들려는 욕망을 숨기고 있다. 미국의 부시 정권이 9·11사태 직후 테러와의 전쟁을 선포하면서 국가권력의 예외적 조치를 정당화하고자 한 것처럼, 트럼프 대통령은 코로나 팬데믹을 활용하여 예외적인 상황에서 자신의 권력 행사를 정상적인 것으로 정당화하고자 한다. 아감벤은 이와 같이 국가가 비상상태를 선포하고 이동의 제한과 일상생활 및 노동환경의 정상적 기능을 정지시키는 것은 공중보건과 안전을 명분으로 공포 분위기를 조성하고 지역사회 나아가 국가 전체를 전시체제로 바꾸거나 군사화하려는 시도라고 주장한다. 그러나 이러한 아감벤의 주장은 그가 코로나 팬데믹을 지나치게 과소평가하고, 위기상황에서 국가의 ‘정당한’ 역할을 음모론으로 왜곡되게(또는 과도하게) 이해하고자 한다는 점에서 비판된다(Sotiris, 2020; 반면 아감벤을 옹호하는 입장에서 Ahmad, 2020 참조).¹⁾

지젝은 아감벤과 같은 급진적 사상가이지만, 코로나19 위기와 국가의 귀환에 대해 상당히 다른 견해를 피력한다. 지젝(2020)에 의하면, 현재의 예외 상황에서 벗어나서 과거와 같은 정상상태로 돌아가자는 아감벤의 주장은 트럼프와 같은 극우 정치인들이 외치는 ‘일터로 돌아가라’는 구호와 통한다. 이러한 구호는 실제 일터로 돌아가게 될 사람들은 빈곤한 노동자들인 반면 부자들은 격리 상태에서 편안히 머무는 현실 세계의 냉정한 계급정치를 숨기고 있다는 것이다. 지젝(2020: 99)은 코로나19 위기 상황에서 강한 국가가 필요함을 인정하면서도, 국가가 감염병을 차단하고 봉쇄하는 데 권력을 쓰는 것이 아니라 실제 데이터를 조작하고 은폐하는 데 이용할 것임을 우려한다. 나아가 그는 시장메커니즘으로는 위기 상황에 대처하기 어렵기 때문에 ‘공산주의적’ 조치들이 지극적으로 고려되고 있다고 지적한다. 공적 마스크 5부제 시행이나 국가에 의한 여타 의료물품과 시설들의 공적 동원과 관리, 그리고 국가가 개인들에게 현금을 직접 지급한 재난지원금(그리고 실행 여부를 떠나 보수 야당에서도 관심을 보였던 기본소득 개념) 등은 코로나19 위기 이전에는 실행되기 어려웠던 것이고, 분명 국가의 사회주의화를 의미하는 것처럼 보인다. 그러나 지젝의 주장은 코로나19 비상상황에서도 국가의 역할에 대한 통제장치로서 시민사회가 필요함을 간과하고, 강력해진 국가가 그의 용어로 ‘공산주의’가 아니라 전체주의로 전락할 가능성이 있음을 더 신중하게 고려해야 할 것이다.

이와 같이 코로나19 위기 상황에서 국가가 강력한 권력을 가지고 전면

-
- 1) 그러나 실제 코로나 팬데믹과 관련된 음모론이 세계적으로 상당히 넓게 퍼져 있다. 영국 언론인 가디언이 여론조사기관 및 캠브리지 대학과 함께 25개국 2.6만 명을 대상으로 조사한 바에 의하면, 코로나19 관련 사망률이 실제보다 과장되게 발표되었다는 음모론(나이지리아 60% 이상, 그리스, 남아공, 폴란드, 멕시코에서는 40% 이상, 미국, 헝가리 등에서는 30%대, 독일과 이탈리아 등에서도 28~30%의 응답률)과 중국 또는 미국이 코로나19 바이러스를 고의로 만들어 전파시켰다는 음모론(중국의 고의 전파에 관하여 나이지리아 절반 이상, 남아공, 폴란드, 터키 40% 이상, 미국, 브라질, 스페인 35% 이상; 미국의 고의 전파에 관해서는 터키 37%, 스페인 20%, 프랑스 12% 등의 응답률) 등이 광범위하게 퍼져 있는 것으로 나타났다(경향신문, 2020.10.27).

나서게 된 것은 분명한 사실이라고 할지라도, 이러한 국가의 귀환이 어떤 역할을 수행하고 있는가(그리고 수행해야 하는가)에 대해서는 상당히 다른 견해들이 제시될 수 있다.²⁾ 현 상황에서 세계적으로 재등장한 방역국가가 안전관리기술을 동원하여 강력한 역할을 수행하면서 국민의 권리와 자유를 통제하고 있다는 점을 인정한다고 해서, 지젝(2020: 97)이 지적한 것처럼 국가(그리고 자본)가 국민의 생명이 심각하게 위협받을 뿐 아니라 안정적 자본축적이 위태로워지는 비상상태를 원하고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 정치적 통치의 관점에서 방역국가에 대한 일반적인 비판보다 시민사회의 관점에서 좀 더 세밀한 분석과 정교한 비판적 개념화가 필요하다고 하겠다. 특히 코로나19 위기로 전면에 귀환한 국가의 성격을 현실 정치의 측면에서 논의하는 한편 이러한 상황에서 국가가 수행해야 하는 규범적 측면에 대해 살펴보고, 국가의 대안적 성격을 모색해 보아야 할 것이다.

이러한 점에서 코로나19 위기에 대처하는 국가의 성격으로 생태민주주의 개념을 강조할 필요가 있다. 생태민주주의는 “민주주의의 강점을 적극적으로 살리면서 이를 생태적으로 변형하고 재구성해서 약한 사람들과 비인간 존재가 함께 잘 사는 세상을 만드는 정치적 과정과 체제를 의미한다”(구도완, 2020: 90. 또한 구도완, 2018 참조). 앞선 방역국가에 대한 논의는 사실 지구적 생태위기 그 자체와 이에 대한 국가의 대책에 대해 별 문제를 제기하지 않는다는 점이 지적될 수 있다. 물론 이러한 생태민주주의도 개념적 한계를 가진다. 예로, 생태민주국가 담론은 권위주의에 반대하고 대신 시민들이 참여하는 숙의민주주의를 옹호하지만, 숙의민주주의는 인간 집단의 감정이나 이해관계로 사회생태적 합리성을 오히려 왜곡시킬 수 있다. 또한 생태민주국가 담론은 주권 국가를 암묵적으로 전제하기 때문에 코로나 팬데믹과 같은 지구적 위기상황에서 국가 간에 야기될 수 있는 갈등이나 책임 문제에 대처하기 어려울 수 있다. 이러한 한계의 지적과 관련하여, 생태민주국가 담론은

2) 코로나19 팬데믹과 국가의 역할에 관한 푸코, 아감벤, 지젝에 관한 입장에 관해 Foucault et al(2020)과 이들의 입장을 정리하여 소개한 Peters(2020) 등 참조.

앞으로 권리의 주체로서 시민들의 생태민주적 사고와 실천을 어떻게 함양할 수 있는가, 그리고 지구적 생태위기에 직면하여 국가들이 어떻게 연대할 수 있는가에 대해 더욱 정교하게 개념화할 필요가 있다. 또한 이에 더하여 ‘사람들과 비인간 존재가 함께 잘 사는 세상’에 대한 전망을 실현할 수 있는 현실적 방안들이 강구되어야 할 것이다.

생태민주국가의 개념을 좀 더 정교하게 가다듬기 위해 여러 방안들을 살펴 볼 수 있다. 하나의 방안은 사회계약론을 자연(지구)과 비인간 구성원들로 확대시키는 것이다. 이러한 점에서 미셸 세르(Serres, 1995)는 지구와 이곳에 살아가는 거주자들 간 새로운 합의에 근거한 ‘자연계약(natural contract)’ 개념을 제시한다(Serres and McCarren, 1992 참조). 그에 의하면 그 동안 세계 역사는 인간들 간 갈등의 역사로 간주되어 왔지만, 이제 이 역사에 인류가 지구상에 자행한 통제 불능의 폭력, 그리고 이러한 폭력에 대한 반작용으로 지구에 의해 인간에게 가해지는 통제 불능의 위협도 포함해야 한다. 이러한 악순환 관계를 해소하기 위하여, 세르는 한때 사회계약(론)이 인간 관계에 질서를 가져왔던 것처럼, 우리는 우리에게 생명을 부여해 준 이 행성과 균형적이고 호혜적인 관계를 수립하기 위해 지구와 새로운 계약, 즉 자연계약에 동의해야 한다고 주장한다.

사회계약론이 인간들 간 동등한 권리와 가치를 가지고 국가의 구성을 통해 이러한 권리를 보장받고자 한 것처럼, 자연계약론은 인간과 이 지구상의 모든 구성원들(그리고 지구 그 자체를 포함하여)이 동등한 권리와 생존(생태적) 가치를 가지고 이를 보장받기 위해 새로운 집합체, 또는 라투르(Latour, 2004)가 제시한 ‘사물의 의회(parliament of things)’를 결성할 필요가 있음을 강조한다. 사물의 의회란 인간만이 아니라 비인간 사물들로 구성된 혼합체에서 인간과 비인간의 다양한 대변자들이 공동으로 참여하여 협의하고 결정하는 생태민주적 포럼을 의미한다. 그러나 문제는 이러한 자연계약이나 사물의회의 개념에서 어떻게 자연 또는 사물과 소통할 것인가 또는 대변할 것인가의 의문은 현실적인 문제로 남는다. 뿐만 아니라 이러한 개념 또는 관점은 인간들 간 계약에 의해 구성된 국가라고 할지라도, 실제 사회적 평등과 포용을 추구

하기보다 오히려 차별화와 불평등을 조장할 수 있다는 점을 간과한다.

다른 한편 방역국가론에서 이에 합의된 음모론을 제거하고, 실제 국가가 코로나19 방역대책을 수행하는 과정에서 직면하게 되는 선택 또는 방향성에 관해 숙고해 볼 필요가 있다. 이 점은 코로나 팬데믹에 관한 유발 하라리(Harari, 2020)의 논의를 통해 논의해 볼 수 있다. 그는 팬데믹에 대처하기 위해 우리는 2가지 중요한 선택, 즉 전체주의적 감시 대(vs) 시민의 권한 확대, 그리고 국수주의적 고립 대 지구적 연대 사이에 선택의 기로에 서 있다고 주장한다. 그는 코로나19의 확산을 막기 위해 안전통제기술의 동원을 인정한다. 그러나 국가는 방역을 목적으로 전체주의적 감시체제와 이로 인한 국민의 권리 유보를 당연시할 것이 아니라, 시민사회의 역량을 함양하여 시민들의 안전과 권리를 강화하는 방향으로 나아가야 한다고 주장한다.

그뿐 아니라 국가가 급속히 확산되는 코로나 팬데믹으로부터 영토와 국민을 보호하기 위해 국경을 봉쇄하거나 출입국 관리를 강화하고 있지만, 팬데믹이 이미 도래한 상황에서 개별 국가의 고립주의만으로 위기에 대처하기 어렵고 따라서 영토안보가 아니라 인간안보에 초점을 두고 지구적 연대를 추구해야 한다고 주장한다. 코로나 팬데믹 상황에 대한 이러한 하라리의 설명은 시민사회의 역량 제고를 통한 권리와 자유의 확대, 그리고 지구적 연대에 기반한 인간안보로의 전환을 강조한다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 그의 논의는 코로나19 위기의 발단이 된 지구적 생태위기와 이에 대한 대책에서 생태적 사고(예로 생태적 권리나 생태적 안보의 개념)를 누락했다는 점에서 한계를 가진다.

2) 국가 귀환의 현실적 배경

코로나19 팬데믹 상황에서 긴급하고 적극적인 대처를 위하여 전면에서 나선 국가의 귀환을 설명하기 위하여 방역국가에 관한 이론적인 논의가 필요하지만, 또한 동시에 이러한 국가의 귀환에 대한 현실적, 역사적 배경에 관한 논의도 요구된다. 왜냐하면 코로나19 위기 이전부터 이미 국가의 귀환이

가시화되고 있었고, 또한 코로나19 위기에 직면하여 나라별로 국가는 상당히 다른 방식으로 대응했으며, 따라서 ‘방역국가’라는 일관된 개념으로 각국의 대응방식을 설명하고 성과를 판단하기는 어렵기 때문이다. 현실에서 국가는 코로나19 위기로 갑자기 돌아온 것이 아니라, 그 이전부터 존재하던 국가가 코로나19 위기에 봉착하여 기존의 시공간적 축에 따라 경로의존적으로 전면 재등장하면서 권력을 강화했다고 할 수 있다. 즉, 현실에서 국가의 귀환은 코로나19 위기로 인한 단기적 현상이라기보다는 (최장기적으로는 근대 국민국가의 발달에서부터) 장기적으로는 복지국가에서 신자유주의로의 이행, 그리고 그 이후로 이어지는 국가의 전환 과정으로 파악될 수 있다.

1930년대 미국에서 대공황을 극복하기 위해 뉴딜정책 등을 통해 전면 등장했던 국가는 제2차 세계대전 이후 서구 세계에서 안정적 경제성장과 더불어 복지국가의 발달을 가져왔다. 복지국가의 역할과 한계에 관하여 많은 논란이 있었지만, 서구 복지국가는 시민사회의 발달과 시민주의 정치에 바탕을 두고, 공적 의료보전체계를 포함하여 사회 각 분야에서 복지서비스 전달체제를 구축하고 이를 통해 사회적 안전망을 확충할 수 있었다. 이로 인해 서구 선진국들은 경제적으로 뿐만 아니라 정치적·사회적으로도 발전한 국가로 인식되었다. 사실 코로나 팬데믹 이전까지 서구 국가들은 코로나19의 확산에 대처하기에 충분한 의료서비스체계를 갖춘 것으로 추정되었다. 그러나 1970년에 들어와서 이러한 복지국가를 뒷받침했던 포드주의적 경제체제의 한계와 더불어 국가 재정의 위기에 봉착하면서, 복지국가체제는 국가의 역할보다는 시장의 논리를 재강조하는 신자유주의주의 정치경제체제로 전환하게 되었다.

신자유주의는 시장의 자유를 신봉하는 이데올로기이며, 또한 이에 따라 국가 개입의 최소화화 시장메커니즘의 재활성화를 통해 경제성장(자본축적)을 촉진하고자 한 경제정치적 메커니즘이라고 할 수 있다. 이 과정에서 복지서비스와 이를 위한 국가 재정은 축소되고, 기존의 국가서비스전달체계(예로, 의료보전뿐 아니라 교육, 교통, 복지 등)는 시장메커니즘에 의존하도록 탈규제화, 상품화, 민영화되었다. 이러한 신자유주의화 과정은 자본주의 경제의

지구화 과정과 연계되면서 상품과 자본, 기술, 정보, 노동력의 지구적 이동을 촉진했고, 이에 따라 해외직접투자의 확충과 지구적 상품(가치)사슬의 구축 등으로 시장경제의 세계적 통합이 이루어졌다. 그러나 이러한 신자유주의적 지구화 과정은 결과적으로 코로나19로 인한 방역체계의 심각한 한계와 팬데믹의 초래에 결정적인 영향을 미쳤음이 드러났다. 이러한 점에서 코로나 팬데믹이 신자유주의적 자본주의의 모순이 낳은 재난(데이비스 외, 2020; 손미아, 2020)으로 해석되고, 이에 대처하기 위하여 ‘반자본주의 정치’가 필요함이 강조되기도 한다(Harvey, 2020, 제18, 19장). 특히 서구 선진국들은 신자유주의화 과정을 거치면서 의료전달체계를 민간·시장 중심으로 전환함으로써 공적 의료체계가 거의 와해되었음을 보여주고 있다. 또한 자본주의 경제체계의 지구화 과정과 이를 뒷받침했던 물질 토대로서 고속교통망의 발달은 코로나19가 급속히 전파될 수 있는 통로 역할을 했다.

그뿐만 아니라 이러한 신자유주의화 과정은 실제 세계경제의 성장에 큰 성과를 내지 못했고, 지구적·지방적 규모로 지역불균등발전을 심화시켰다. 이 과정에서 일부 선진국들, 특히 미국과 영국, 일본 등은 세계경제의 지구화 과정에 편승하기 위한 치열한 경쟁 관계에서 상대적으로 뒤처지게 되었고, 이로 인해 자국의 이익을 우선하는 국가주의로 전환하게 되었다. 2008년 미국의 서브프라임모기지 사태로 촉발한 세계 금융위기는 국가의 역할 증대를 가져온 주요 계기가 되었다. 물론 국가의 강력한 역할을 강조한 정치가들이라고 할지라도 신자유주의적 경제체제에 대한 입장은 상당히 다르다. 예로 미국의 트럼프 대통령이나 영국의 브렉시트와 관련된 수상들은 신자유주의적 지구화에서 물러나는 입장을 보인 반면, 중국의 시진핑체제는 신자유주의적 세계경제를 지지한다. 그러나 전반적으로 보면, 신자유주의적 지구화의 퇴조는 국가의 귀환을 촉진하는 요인이 되었다. 바로 이러한 상황에서 시장경쟁의 논리로 제대로 대응할 수 없는 코로나 팬데믹의 발생은 위기상황에 직접 개입할 (탈신자유주의적) 국가의 귀환을 촉진시켰다.

신자유주의 이후 귀환한 국가는 과거 복지국가와는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 신자유주의적 지구화 과정을 거치면서 자본의 규모와 작동 범

위는 그 이전과 비교할 수 없을 정도로 확장되었고, 강대국들은 발달한 정보 통제능력과 더불어 막강한 재정 동원능력에 바탕을 두고 권위화되었다. 또한 시민들의 속성도 바뀌었다. “서구 복지국가의 국민들은 집단의 귀속성을 가진 존재이자 국가와 동질성을 많이 공유한 집단이었다”면, 신자유주의화 과정을 경험한 오늘날 “사람들은 상대적으로 개별화된 소비자 정체성을 갖고 있고, 어떤 조직에 속하는 것을 자유의 제약으로 여기곤 하는 정서를 지니고 있다”(조효제, 2020a). 이와 같은 시민들의 속성 변화는 그동안 신자유주의화 과정에서 자신이 속한 사회로부터 점점 더 소외된 반면, 국가는 시민들로부터 점점 더 괴리되고 물신화되었음을 의미한다.

이러한 신자유주의화의 결과로 서구 선진국들에서 초래된 공공의료체계의 부실화와 이에 따른 불평등과 차별의 심화, 그리고 국가통제를 거부하는 자유방임형 시민들의 특성은 코로나19의 급속한 확산을 차단하기 어렵게 만들고 있다. 이러한 신자유주의화로 인해 미국과 일본 등은 최근 민주주의 지수가 점차 낮아지고 있다.³⁾ 특히 미국에서 트럼프 대통령의 등장은 민주주의를 희화화하고 심각하게 훼손하는 경향이 있었고, 서유럽에서도 극우-극좌포퓰리즘이 힘을 얻게 되었다. 코로나19 위기에 대응하기 위해 귀환한 국가들은 이러한 민주주의의 퇴조와 맞물려 더욱 권위주의화되고 있다.

반면 현재까지 코로나19의 확산 저지에 나름대로 성과를 보인 국가들은 주로 동아시아의 ‘발전주의’ 국가들(특히 한국과 대만 등)이다. 이 유형의 국가들은 사회경제적 통제 정책의 기획과 시행에 상당히 익숙할 뿐 아니라 시민들은 나름대로 국가의 역할을 인정하면서 시민사회와 균형을 이루는 민주화운동 과정을 경험했다. 반면 제3세계와 개도국들의 대부분(특히 브라질과 페루, 칠레 등의 남미 국가들과 필리핀이나 이란, 이라크 등)은 민주화 정도가 낮을 뿐 아니라 코로나19 위기는 기존의 권위주의적 성격을 강화하는 계기가 되고 있

3) 영국의 주간지 《이코노미스트》의 부설 연구기관에서 발표하는 ‘EIU 민주주의 지수’에 의하면, 미국과 일본은 각각 2010년 8.18(17위), 8.08(22위)에서 2019년 7.96(25위), 7.99(24위)로 낮아졌다. 이 자료에 의하면, 한국은 아시아 국가들 가운데 가장 높지만, 역시 2010년 8.11(20위)에서 2019년 8.0(23위)로 낮아진 것으로 나타난다.

다. 이처럼 민주화 수준이 낮은 국가들에서 개인의 생명을 위협하는 코로나 19 위기는 국가의 전체주의적 조치에 관대해지는 경향이 있지만, 실제로 권 위주의적, 전체주의적 국가는 국민의 권리를 보장하지 못할 뿐 아니라 코로나19로부터 국민의 생명을 제대로 지켜주는 것도 결코 아니라는 점이 드러났다. 설령 이러한 권위주의적 국가가 코로나19 위기 통제에 어느 정도 성과를 보인다고 할지라도 코로나19 이후 사회는 불평등과 차별이 더 심화되고, 시민들의 인권과 자유는 더욱 억압받게 될 것으로 우려된다(Furceri et al., 2020).

이러한 논의들을 배경으로 우리나라의 국가가 코로나19 위기에 대처하면서 지금까지 보여준 정책의 특성을 간략히 살펴볼 수 있다. 1960년대 이후 우리나라는 쿠데타로 권력을 장악했던 권위주의 정권에 의해 추진된 파행적이고 압축적인 근대화·산업화 과정을 거치면서 발전주의적 국가의 특성을 갖추게 되었지만, 시민적 권리는 억압되고, 개인적 위협이나 사회적 안전문제는 항상 무시되어 왔다. 1987년 민주화운동으로 국가는 상당 정도 민주화 되었지만, 1997년 외환위기를 겪으면서 신자유주의화 길을 걷게 되었다. 이에 따라 한국 국가는 서구와는 다소 다른 발전주의와 신자유주의가 혼합된 형태의 성격을 가지면서 진보정권과 보수정권이 교체되는 과정을 겪었다. 특히 지난 보수정권에서 겪었던 세월호사건과 이를 계기로 교체된 현 정권은 재난 위기에 대해 특히 관심을 가지고 적극적으로 대처하도록 했다. 이러한 점에서 국내외에서 상당히 인정받는 현 정부의 코로나19 위기 대처능력은 발전주의의 민주화 경험과 과거 재난사고들에 대한 경각심에 근거를 둔 것으로 이해된다.

이러한 역사적 경험을 배경으로 전개되고 있는 정부의 코로나19 대책은 몇 가지 중요한 의미를 가진다. 첫째, 정부의 적극적인 관심과 신속한 대응으로 확진자와 사망자 수를 줄일 수 있었다. 이 점은 대처과정의 결과이긴 하지만 그 자체로서 다른 국가들과 비교된다. 둘째, 정부는 도시봉쇄와 같은 이동권의 제한이나 집회나 언론의 자유 등을 가능한 침해하지 않으면서 코로나19의 확산을 차단하고자 했다. 이러한 점에서 한국의 방역대책은 중국의 경우와 비교된다. 셋째, 정부는 의료 관련 자원(공적 마스크, 진단 키트 등)

및 소비촉진을 위한 재원(기본재난지원금 지급 등)을 기민하게 확보하고 이의 공평한 배분을 위해 (최소한 외형적으로) 노력했다. 넷째, 관련 통계자료나 확진자의 정보, 의료시설의 배치 현황 등을 신속하고 투명하게 공개함으로써 국민의 신뢰를 얻을 수 있었다.

이처럼 정부의 코로나19 대책은 국민으로부터나 다른 국가들이나 국제기구들로부터 상당한 평가를 받고 있다고 할지라도, 몇 가지 중요한 한계나 문제점들을 가지는 것도 사실이다. 첫째, 코로나19 확산을 차단하고 위기를 해소하기 위한 단기적 대책들에 주로 관심을 가지고 위기 발생의 근본적 원인과 구조적 과정에 대해서는 특별한 대책을 제시하지 않았다. 둘째, 국민이 국가의 적극적 개입과 대책 시행에 동의하는 것처럼 보이지만 실제 국가의 자기주도적 홍보와 언론의 이중적 여론 조성에 의해 이끌려 왔을 뿐이고 시민들의 의사와 참여를 통한 공론화 과정은 거의 이루어지지 않았다. 셋째, 자원의 공평한 배분을 고려했다고 할지라도, 사회공간적으로 취약한 계층이나 집단들에 대한 직접적인 배려는 없었다. 즉, 강력한 방역으로 국민 모두가 안전이라는 이익을 향유할지라도, 이 과정에서 발생하는 사회적 배제와 경제적 손실은 취약계층에 더 큰 부정적 영향을 미치고 있다(윤홍식, 2020). 넷째, 정부는 코로나19 위기가 생태적 위기에서 파생되었다는 점을 고려하면서 이를 해소하는데 거의 관심을 가지지 않았다. 한국판 뉴딜에 그린뉴딜을 포함하긴 했지만, 진정한 의미의 생태적 원인 해소와 우리 사회의 녹색전환을 위한 정책은 아니라고 할 수 있다.

3. 코로나19 위기와 시민의 권리

1) 코로나19 위기와 권리 제한의 규범

코로나19 위기는 국가가 국민의 생명을 보호하고 전염병의 확산을 막기 위하여 필요한 대책의 마련과 시행에 필요한 의사결정을 하고, 모든 가용자

원들을 총동원하도록 했다. 특히 국가의 의사결정은 신속·투명하고 민주적으로 이루어져야 하며, 동원된 가용자원들은 공정하게 배분되어야 한다. 유엔(UN, 2020)은 이러한 취지로 코로나19 위기에 대한 대처 방안을 제시하면서, 이 과정에서 “인권은 국가가 의사결정권을 어떻게 행사할 것이며 자원을 어떻게 배분할 것인가에 관한 기본원칙과 지침을 제공한다”고 천명한다. 즉 규범적 측면에서, “인권은 코로나19 위기에 대한 대책의 효율성을 극대화하고, 부정적 효과를 최소화하는 방안”을 모색하도록 한다는 점을 강조한다. 그러나 실제 상황에서 코로나19 위기는 불평등과 차별을 더욱 심화시키면서 이로 인한 불안과 공포는 인권 상황을 악화시킬 수도 있다. 또한 비상상황에서 국가의 방역 활동은 이동의 자유, 집회와 표현의 자유 등 국민의 기본권을 제한하거나 유보하기도 한다. 사회 소수집단이나 취약집단들에 대한 차별적 배제가 심화되고, 타 인종집단이나 외국인 이주자들에 대한 불신과 혐오가 증대될 수도 있다.

이와 같이 코로나19 위기 상황에서 인권에 관한 논의는 한편으로 위기 대처에 필요한 규범적 준거를 설정하고, 다른 한편으로 현실에서 발생하는 인권의 제한·유보 문제들을 드러내고자 한다. 이러한 점에서 많은 국내외 인권 관련 기구나 단체들은 코로나19 위기 상황에서의 인권 문제에 관심을 높이고 있다. 예로, 유엔(UN, 2020)은 코로나19 위기 대책에서 인권의 중요성을 강조하면서, 이와 관련된 정책들이 유의해야 할 여러 주제들(건강권, 비상조치, 차별금지, 주거, 장애인, 피구금자 및 시설수용자, 정보 및 참여, 낙인과 외국인 혐오주의 및 인종주의, 이주민과 난민, 사회경제적 영향, 프라이버시, 젠더, 물과 위생, 선주민, 소수민족 등)을 제시하고 구체적으로 그 내용을 설명하였다.

또한 국제엠네스티는 2월 초 코로나19가 중국에서 다른 국가들로 확산되는 초기 단계에 코로나19로 인해 위협받고 있는 인권 유형 7가지(초기검열, 건강권, 계속되는 검열, 협박당하는 활동가들, ‘가짜뉴스’ 통제에 억압된 표현의 자유, 차별과 외국인 혐오, 국경통제와 격리)를 열거하면서 논의하였다. 또한 이 단계는 3월 초 코로나19와 관련된 국가의 인권 의무에 관한 예비보고서를 발간하면서, 인권 관련 이슈 12가지(격리, 여행 금지와 제한, 정보접근권과 검열 등)를

제시했다.⁴⁾ 그 외에도 많은 국제 인권기관들은 코로나19와 관련된 인권문제를 보고서, 지침서, 성명서 등 다양한 형식으로 발표를 했고, 국가인권위원회(2020)에서는 이를 번역하여 공개하고 있다.

국내에서도 여러 시민사회단체들이 개별적으로 또는 연대체를 구성하여 코로나19 위기 상황에서 발생하는 인권의 제한이나 침해 사항들을 논의하면서 인권을 중심에 둔 위기 대책을 마련할 것을 요구하고 있다. 예로 ‘건강권 실현을 위한 보건의료단체연합’은 지난 2월 “코로나19 확산을 막으려면 차별과 배제가 아니라 인권보장이 필요하다”는 성명을 발표하면서, 청도 대남병원 정신질환자들의 문제와 중국인이나 중국동포에 대한 차별과 혐오 발언을 사례로 지적하면서 “누구에게나 인권을 보장하고 평등하게 대우”해야 하며, 특히 정신질환자와 취약계층 등 사회적 약자들의 인권 보장, 근거 없이 계속되는 중국인 차별 중단, 감염자와 특정 집단에 대한 비난 자제 등을 요구했다.

인권문제 등에 관심을 가지는 또 다른 시민단체로 참여연대는 3월 코로나19 대응과 관련해 ‘정보인권을 존중해야 한다’는 공동성명을 발표하면서 코로나19 확진자의 동선에 대한 세밀한 공개는 개인의 신상 노출과 이로 인해 피해를 발생시킨다는 점을 지적했다. 또한 지난 6월에는 ‘코로나19 인권대응네트워크’가 구성되어 ‘코로나19와 인권, 인간의 존엄과 평등을 위한 사회적 가이드라인’을 제시하는 보고회를 개최하기도 했다. 이들은 코로나 “바이러스는 평등하지만 위험이 전파되는 과정은 평등하지 않다”고 주장하면서 “재난은 우연한 게 아니라 기존의 구조적 문제 속에서 더욱 크게 확장한다”는 점을 강조한다(코로나19 인권대응네트워크, 2020).

코로나19와 인권문제에 관한 이러한 국내외 기관들과 단체들의 논의에 뒤섞여 있는 논제들은 2가지 사항으로 구분될 수 있다. 첫 번째 논의 사항은 인권의 규범적 측면과 이를 반영한 코로나19 위기 대책에 관해 포괄적으로

4) 국제앰네스티 한국지부 홈페이지 <https://amnesty.or.kr/32869/>와 국제앰네스티 공개성명(2020.3.12.) 등 참조

논의하고 이에 근거하여 위기 상황에서 인권 관련 원칙과 지침(가이드라인 등)을 제시하는 것이다. 코로나19와 인권에 관한 규범적 논의는 대체로 2가지 전제에 기반을 두고 있다. 하나의 전제는 인권이 코로나19 위기 이전이나 이후의 정상적 상태에서 국민이 누려야 할 최우선 가치이며, 또한 국가는 이를 보장해야 할 책무를 가진다는 점이다. 정상적 상황에서 인권의 가치와 국가의 책무는 이미 많은 논의를 거쳐 온 전제이다. 또 다른 전제는 경험적으로 현재 코로나19 위기로 인해 인권 보장이 어떤 임계상황에 도달했다는 점이다. 즉 코로나19 팬데믹의 규모나 심각성을 보면 이에 대한 방역과 공중보건을 위해 국민의 기본권이 상당히 제한되는 상황에 도달한 것처럼 보인다. 물론 이러한 2가지 전제는 고정된 것이 아니라 지속적으로 재검토되어야 할 것이라고 하겠다.

이러한 규범적 전제를 배경으로 살펴보면, 코로나19 위기 대책은 그 이전부터 누적되어 왔고 특히 위기과정에서 더욱 심화된 사회적 불평등과 배제를 줄이고 평등과 포용을 확대시키는 방향으로 나아가야 한다는 점이 강조될 수 있다. 즉 국가의 방역대책은 코로나19의 퇴치만이 아니라 인권의 보호와 개선을 목표로 설정하고 지향해야 한다. 이러한 국가 대책은 사회적 약자들을 차별하고 배제함으로써 이들의 생명과 안전을 위협하는 사회구조를 개혁하는 전환과정이 되어야 한다. 또한 코로나19 대책은 기본권의 제한이나 유보가 아니라 적극적으로 보장할 때 코로나19의 방역도 효율적 성과를 얻을 수 있다는 인식에 바탕을 두어야 한다. 사회적 취약집단이 불평등과 차별로 코로나19에 더 많이 노출되고 감염된다면, 이들에 대한 우선적 배려 없는 방역 대책은 코로나19의 확산과 위기를 막을 수 없을 것이다.

따라서 코로나19 위기 대책은 시민의 권리를 불가피하게 제한 또는 유보할 수밖에 없다는 인식이 아니라 오히려 적극적으로 보장해야 할 가치라는 인식에 근거해야 한다. 이러한 점에서 2가지 규범 원칙이 제시될 수 있다. 첫째, 코로나19 위기 대책을 포함하여 국가의 모든 대책은 인권 발전을 지향해야 한다. 둘째, 코로나19 위기 상황에서의 대책일지라도 인권의 제한이나 유보가 아니라 적극적 보장을 전제로 해야 한다.⁵⁾ 문제는 현실적으로 이러

한 원칙들이 지켜지지 않고 코로나19 위기로 인해 인권이 부분적으로 제한되거나 일시적으로 유보되는 경우이다. 이 경우에 적용되어야 지침들을 인권 관련 시민사회단체들의 제안이나 유엔 등 국제기구들의 관련 보고서 등을 참조하여 제시하면, 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 위기 극복을 위한 인권 통제가 ‘불가피할지라도’, 제한의 범위와 빈도를 최소화하고 제한의 요건과 기준을 명확히 규정해야 한다. 예로 확진자의 동선 정보 공개는 불필요한 개인 정보까지 포함할 것이 아니라 코로나19 감염 차단에 필요한 내용으로 최소화되어야 한다. 또한 이러한 정보의 수집과 관리는 특정 목적에 한정되며 일상화되어서는 안 된다.

둘째, 국민의 기본권을 불가피하게 제한할 경우, 철저히 법적 근거에 따라야 한다. 국가는 국민의 기본권을 최대한 보장할 의무가 있지만, 필요할 경우 제한할 수 있음을 헌법과 관련 법률에서 규정하고 있다.⁶⁾ 이에 따라 코로나19 위기 대책도 이동과 집회, 표현과 언론의 자유 등 기본권을 제한하고자 할 경우 명확한 법적 근거를 구비해야 한다.

셋째, 국민의 기본권 제한은 민주적 의사결정을 위한 시민사회의 참여와 공론화 과정을 거쳐야 한다. 기본권 제한을 위한 ‘불가피한 상황’에 대한 판단이나 이를 위한 법적 근거의 해석은 특정 정치권력의 입장에서 이루어져서는 안 된다. 기본권 제한에 관한 공론화 과정은 그 자체로서 민주적 절차를 준수할 뿐 아니라 관련된 시민들의 자발적 협력을 이끌어 낼 수 있는 수단이다.

5) 이러한 원칙은 인권의 제한과 직접 관련된 대책에 적용되며, 인권의 보편적 실현을 위한 원칙은 아니다. 예로 후자의 측면에서 ‘코로나19 인권대응네트워크’(2020)는 코로나19와 관련된 인권 원칙으로 ① 인간의 존엄성을 기반으로 한 인권 존중의 원칙, ② 차별 금지와 특별한 보호의 원칙 ③ 사회적 소통과 참여 보장, 의사결정의 원칙 등을 제시한다. 이러한 원칙은 그러나 코로나19 위기 상황과 무관하게 적용되어야 할 원칙이다.

6) 헌법 제37조에 의하면, ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

넷째, 위기 대책을 위해 제한되거나 유보된 기본권의 훼손 부분은 이를 요구했던 상황이 종료되면 즉각 회복되어야 하고, 이를 유발했던 조치들과 결과물들은 철저히 제거되어야 한다. 특히 코로나19 위기가 언제 종료될지 불확실한 상황을 이유로 또는 다른 (사회정치적) 목적으로 위기 대책을 지속시키는 것은 결국 인권 제한과 유보가 지속되는 전체주의적 국가로 전락하는 결과를 초래할 수 있다.

2) 유형별, 집단별 권리 제한

코로나19 위기 및 이에 대한 대책과 관련하여 인권이 어떻게 구체적으로 제한되는가에 관한 논의는 인권 유형별 제한과 인권 제한에 의한 집단별 차별에 관한 것으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 코로나19 위기와 이에 대한 대책으로 인해 어떤 유형의 인권이 제한되는가에 관한 논의이며, 후자는 코로나19 위기와 이에 따른 인권의 제한으로 어떤 집단들이 가장 또는 더 취약하며 더 큰 피해를 입게 되는가에 대한 논의이다. 코로나19 위기로 인해 제한되는 인권의 유형들에 관한 논의는 어떤 특정 집단이라기보다 시민 또는 국민 전체를 전제로 한다. 그러나 이 둘은 완전히 분리된 논제가 아니라 어떤 유형의 인권 제한이 어떤 유형의 집단에 더 큰 피해나 불평등과 차별을 유발·증폭시키는가를 알아보기 위하여 행렬형식으로 결합시켜 볼 수도 있을 것이다.

인권 제한에 관한 구체적 논의에서 고려될 수 있는 몇 가지 사항들은 다음과 같다. 첫째, 코로나19 위기와 이에 대한 대책으로 어떤 기본권이 제한 또는 침해되게 되는가의 문제이다. <표 1>은 코로나19 위기 및 대책 과정에서 발생할 수 있는 유형별 인권 문제를 열거한 것이다. 이 표에서 먼저 제시된 것처럼, 코로나19 위기와 관련된 가장 우선된 인권 유형은 생명과 의료·건강에 관한 권리라고 할 수 있다. 코로나19로 인해 가장 심각한 문제는 인간 생명에 대한 위협이라는 점에서, 이에 대한 대책은 생명권의 보호에 가장 우선된 관심을 두어야 한다. 이러한 생명권의 보호는 코로나 팬데믹 상황에서

〈표 1〉 코로나19 위기 및 대책 과정에서 발생할 수 있는 유형별 인권 문제

기본권 유형	기본권 제한(유보 및 침해) 가능성
생명권 의료·건강 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 의료장비나 시설의 부족으로 불충분한 진료 및 다른 확진자와 차별화 • 우선진료대상(기저질환, 연령 등)임에도 상응하는 진료를 받지 못함 • 코로나19의 감염 위험이 높은 상황에 노출된 사람들의 건강권 미보호
이동의 자유 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 도시나 지역, 국경의 봉쇄로 이동의 자유에 대한 획일적인 제한 • 자기격리로 일상생활의 자원 및 서비스(식품조달, 의료보건) 확보의 어려움 • 엄격한 자기격리로 인한 사실상 구금상태나 자기격리자에 대한 전자밴드 착용
표현의 자유 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 미확인된 사실(주장)이라는 이유로 과학적 사실이나 사회여론의 차단 • 정책 시행이나 정권 유지에 불리한 주장이나 요구에 대한 통제 • 코로나 팬데믹을 명분으로 다른 사회적 이슈들에 관한 문제 제기 억제
집회의 자유 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 거리두기 미준수 등으로 인한 감염 가능성 증대에 대한 통제 • 코로나 위기 대책에 대한 시민사회단체들의 상이한 요구에 따른 혼란 억제 • 절대적 또는 상대적으로 부족한 기본 의료복지서비스 요구에 대한 억제
정보의 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 개인정보 및 사생활의 보호, 정보에 대한 접근권 등을 보장 받을 권리 • 동선파악, 위치추적 등을 위한 개인의 정보 수집, 보관 및 활용 • 개인에 대한 감시체계의 구축과 이를 통한 정보 활용으로 강제 조치 등
노동의 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 격리, 이동 통제, 사업장 운영 중단 등으로 노동 기회 및 조건 통제 • 직장 내 생활방역 수칙 준수(재택근무 포함)를 위한 환경이나 조건 미확보 • 소비 위축, 수출 감소 등으로 해고 또는 사직, 무급 휴가 등 강요
주거의 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 자기격리가 불가능하거나 이로 인해 다른 가족의 감염이 우려되는 주거환경 • 접촉 차단을 위한 사회적 거리두기 등이 불가능한 조밀한 주거 • 열악한 주거환경으로 생활방역 수칙(손씻기 등)의 준수가 어려운 조건
교육(학습)의 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 자기격리, 감염 우려로 등교 지연과 온라인 수업 등으로 교육받을 권리 축소 • 경제적 격차가 학습 격차로 교육 받을 기회의 불평등, 자녀 교육 부모 부담 • 일상화된 온라인 수업에 참여/접속할 수 있는 장비, 시설, 기회의 차별
사회보장의 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 위기에 대응하기 위한 자원과 서비스에 대한 차별적 접근 또는 배분 • 코로나 위기 대책에 대한 관심 집중으로 기존 사회복지서비스의 위축 • 보편적 사회 보장과 빈곤취약계층의 사회보장에 대한 우선 배려 간 충돌
종교의 자유 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 종교 자체의 금지가 아니라 감염가능성의 우려로 종교 모임의 관리 • 특정 종교집단의 정보 제공 강제나 방역 조치 거부에 대한 통제 • 신자 개인들에 대한 예단과 혐오에 따른 비난과 낙인, 개인생활 공개

누구나 누려야 할 권리이지만, 사회(공간)적으로 차별화될 수 있다. 즉 이들은 코로나19 감염에 차별적으로 노출됨에 따라 생명권이 먼저 위협받을 수 있다. 또한 이들은 위기에 대한 대처과정(특히 의료서비스)에서 무시되거나 배제됨으로 인해 생명권의 보호 대책에서도 차별화될 수 있다.

코로나19 위기와 대책으로 제한될 수 있는 다른 유형의 인권들에 관해서

도 보다 철저하게 확인·점검해 보아야 할 것이다. 코로나 백신이 아직 개발되지 않은 상황에서 이의 확산을 막기 위해 가장 손쉬운 방법은 국민이나 특정 지역 주민들의 이동을 제한하는 것이지만, 자가격리 등은 사실상 구금상태로 이동권 그 자체뿐 아니라 이동을 전제로 실현되는 다른 권리들, 예로 집회의 자유, 노동권, 학습권 등을 제한하는 것이라는 점을 고려해야 한다. 또한 특정 유형의 기본권이 제한될 경우, 그 제한의 심각성이 어느 정도인가에 관하여 세심하게 분석해 볼 필요가 있다. 예로 코로나19 방역과정에서 특정 종교단체의 모임을 통제하고 관련 정보를 요청하는 것은 결과적으로 일반 신자들의 개인 정보 공개와 이로 인한 종교활동의 위축, 그리고 사회적 낙인찍기 등으로 종교의 자유를 제한하지만, 해당 종교 자체를 탄압하는 것은 아니라는 점을 인식할 수 있어야 한다.

둘째, 코로나19 위기에 대한 대책에서 다양한 유형의 권리들을 보호/제한하는 과정에서 어떤 유형의 권리를 우선할 것인가의 문제이다. 물론 코로나19 위기와 이에 대한 대책에서 가장 우선되는 권리는 위에서 제시한 것처럼 생명(건강)권이라고 할 수 있다. 그러나 생명권을 보호하기 위해 다른 유형의 권리들을 어느 정도 제한할 것인가, 또는 어떤 유형의 권리를 우선할 것인가를 두고 사회적 갈등이 유발될 수 있다. 만약 코로나19 대책이 종교 자체에 대한 탄압이 아니라 활동의 부분적인 제한 정도라면, 이는 생명권의 보호를 위하여 일시적으로 유보될 수 있을 것이다. 또한 한 유형의 기본권 제한이 다른 유형의 권리와 어떻게 연계되는가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 예로 위에서 언급한 것처럼 생명권의 보호를 위해 이동의 자유를 제한할 경우, 이동권의 제한은 집회의 자유, 종교의 자유, 노동의 권리 등을 침해할 수 있다. 이처럼 기본권의 제한을 둘러싸고 권리 유형들이 서로 충돌할 경우, 어떤 유형의 권리를 우선 고려하는 것이 더 큰 사회적 가치를 가지는가, 또는 이들이 어떻게 균형을 이루도록 할 것인가는 중요한 논제가 된다.

셋째, 코로나19 위기 대책에서 시민들의 권리 제한은 누구(의 입장)에 의해 제안되고 시행되는가에 대한 문제이다. 예로 국가가 특정 유형의 권리를 제한하거나 또는 충돌하는 권리들 간 우선순위를 판단하고자 할 경우, 어떤 관

점에서 그렇게 하는가에 대해 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 특히 코로나19 방역 대책이라기보다 이로 인해 초래된 경제적 대책(예로 한국형 뉴딜)의 경우 국민의 권리 향상이나 삶의 개선보다는 코로나19 위기 대처를 명분으로 기업의 이해관계를 우선할 수 있다. 또한 코로나 팬데믹에 대한 대책들이 국가별로 다른 전략이나 방법들로 전개되고 있는 것처럼, 국내에서도 (전체적으로 어떤 공통점을 가진다고 할지라도) 지역별로 다소간 다른 양상들을 보이고 있다. 이러한 점에서 지자체별로 다르게 시행되는 행정조치들은 기본권의 제한을 받는 지역 주민의 입장에서 다른 지역들에 비해 상대적으로 과도하거나 부적절한 조치로 인식될 수 있다.

넷째, 코로나19 위기와 이에 대한 대책으로 인해 어떤 집단들의 권리가 우선적으로 제한되거나 침해되는가에 관한 문제이다(〈표 2〉). 코로나19 위기가 개인이나 집단의 역량에 따라 차별적으로 피해를 유발하는 것처럼, 이에 대한 대책으로 인해 가해지는 권리의 제한도 개인이나 집단에 따라 다른 효과를 가져올 수 있다. 이러한 차별성은 기본권의 제한 조치를 추진하는 국가(중앙 및 지방정부)에 의해 의도된 것이 아니라고 할지라도, 일반적으로 코로나19 위기 대책에 따른 사회적 편익(효과)은 전국민에게(특히 우선적으로 이를 향유할 수 있는 집단들에게) 주어지지만 이로 인한 비용(손실, 피해 등)은 사회적으로 취약한 집단들에게 이들이 가지는 조건들(개인적·신체적 조건뿐 아니라 경제적·물질적 조건들)로 인해 차별적으로 전가된다. 이러한 점에서 어떤 집단들이 코로나19 위기와 이에 대한 대책에서 자신들의 권리가 차별적으로 제한되고 침해되는가를 살펴보고, 이들의 기본권 보장과 증진을 위해 어떤 특별한 관심과 정책들이 필요한가를 고려해야 할 것이다.

코로나19 위기와 관련한 기본권의 유형별, 집단별 상황에 관한 논의에서 끝으로 그러나 가장 중요하게 다루어져야 할 유형과 집단이 있다. 코로나19 위기가 발현하게 된 배경으로서 인간-자연생태계의 파괴, 그리고 이러한 위기의 대응과정에서 야기되는 자가격리와 도시봉쇄 등은 생태적 자연에 대한 인간의 접근이나 이 곳에서 살아가는 동식물들의 권리를 심각하게 훼손한다. 이와 관련하여, 환경권(environmental rights)의 개념은 이미 잘 알려져 있

〈표 2〉 코로나19 위기 및 대책 과정에서 발생할 수 있는 집단별 인권 문제

집단 유형	기본권 제한(유보 및 침해) 가능성
확진자 및 격리자	<ul style="list-style-type: none"> • 감염의 직접적 영향을 받는 집단(일차적 피해자)으로서 권리 보장 • 의료체계의 붕괴위기 상황에서 불충분하고 차별화된 진료 • 병원 및 시설(코호트 격리, 자가 격리 포함) 비자발적 격리(구금) 상태
의료진	<ul style="list-style-type: none"> • 감염원 및 감염환자와 직접 접촉에 따른 위험 노출과 심리적 불안 • 감염환자 및 접촉자, 방문 장소 등의 급증으로 인력 부족과 과다 노동 • 의료장비와 시설 등의 부족으로 충분한 진단 및 치료 서비스 제공 한계
여성과 아동	<ul style="list-style-type: none"> • 가사노동, 돌봄, 자녀교육의 대부분 담당, 복지교육서비스 중단으로 부담 가중 • 가족 내 자가격리자 및 확진자 발생 또는 재택근무 등으로 갈등과 스트레스 • 아동의 학대 가능성, 온라인 수업과 돌봄 서비스 중단 등에 따른 격차 발생
노동자/영세업자	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 또는 수입의 감소와 실직, 휴직 또는 폐업의 가능성 증대 • 노동자들의 노동권 제한과 위축(예, 파업권 행사 등 단체행동권 제한) • 감염의 위험이 높은 작업환경에 노출, 감염 의심에도 진단기회의 제한
도시 빈민(노숙자)	<ul style="list-style-type: none"> • 고밀도로 사회적 거리두기가 어려워 감염가능성이 높은 주거환경 • 비위생적 주거환경과 감염 차단을 위한 자원(손씻을 물 등)의 부족 • 1인 가구 등 사회적 안전망 미비와 특히 자가격리 시 자기관리 어려움
노인과 장애인	<ul style="list-style-type: none"> • 기저질환자로 코로나19 감염에 취약, 집단수요시설의 폐쇄성, 심리적 불안감 • 자가격리 상태에서 자기관리 및 지원서비스 수급의 어려움 • 사회적 서비스 접근이나 전자기기 사용의 한계 등으로 정보접근권 제한
이주민과 난민	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19 및 여타 질병 검진 및 진료 등에서 배제 • 영세사업장 취업과 생산 위축에 따른 고용보험 미흡, 무급휴직 등 강제 • 정보접근의 한계와 정부의 지원정책(방역물품 및 재난지원금 등)에서 제외
수용자	<ul style="list-style-type: none"> • 집단생활과 과밀 수용 및 열악한 위생환경으로 집단적 감염과 전파 가능성 • 장기적 구금이나 개인적 취약성으로 인해 높은 감염가능성 • 위기 상황에서 외부와의 소통 차단(면회 접견 금지)으로 심리적 불안 증대

다. 즉 건강한 자연과 자원(토지, 주거, 식품, 물, 공기 등)에 대한 접근의 보장은 인간의 생명과 생존을 위한 기본적 권리로 인식되고 있다. 나아가 최근에는 인간뿐 아니라 모든 생물과 이들로 구성된 생태계의 유기적 관계를 유지하고 보호하는 것이 인간의 생존을 위한 기본권처럼 주요하다는 점에서, 생태권(ecological rights) 개념이 강조되고 있다(Taylor, 1998; 노희정, 2009).

생태권 개념은 지구 생명체(인간을 포함한)들이 지구환경시스템의 파괴 또는 교란으로 인해 초래된 생존의 위협으로부터 보호받을 권리를 의미한다. 오늘날 생태권을 침해하는 요소들은 코로나19 위기와 같은 신종 바이러스뿐

아니라 동물들에게 유행하고 있는 조류인플루엔자, 아프리카 돼지 열병에서부터 유전자조작과 같이 인간의 유전적 정체성에 대한 위협, 실험실에서 고통 받으며 죽어가는 동물들에서부터 지구온난화와 기후위기, 그리고 이로 인해 초래되는 재난들로 인한 위협에 이르기까지 다양하다. 환경권은 인간이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리로서 인간 중심적 성격이 강하지만, 생태권의 개념은 코로나19 위기의 발생 배경으로서 지구적 생태위기의 해소와 더불어 인간과 비인간 생명체들이 생태공동체에서 공생적으로 살아갈 권리를 함양하고자 한다. 물론 인간과 동식물 나아가 지구생태계가 가지는 이러한 생태권의 보장과 이에 대한 제한도 법적 근거를 가져야 한다(Igor, 2018), 이러한 생태권 개념은 인간의 권리에 한정된 인권의 개념을 확장시키면서 환경권이나 동물권의 개념에서 나아가 보다 포괄적인 권리 개념으로 패러다임의 전환이 필요하다는 점을 의미한다. 코로나19 위기 상황에서 고려되어야 할 권리에 관한 논의들은 인간의 기본권 보장을 강조한다는 점에서 의의를 가진다고 할지라도, 대부분 이러한 생태적 권리와 비인간 생명체들 그리고 지구 그 자체가 가지는 가치(권리)를 간과하고 있다.

4. 코로나 팬데믹과 인간·생태 안보

1) 국가안보에서 인간안보로

코로나 팬데믹은 국내적으로 국민의 방역 및 이와 관련된 대책들을 수행하기 위한 국가의 역할과 권력을 강화시키는 한편, 국가 간 국제적 관계와 지정학적 질서를 재편시키고 있다(Heisbourg, 2020). 특히 코로나19 위기가 한 국가 내에서 방역체계의 구축과 관련된 인권문제를 부각시키는 것처럼, 국가 간 코로나19의 확산을 차단하기 위한 새로운 안보체계의 구축을 요구하고 있다는 점이 강조된다. 이러한 점에서 국민의 기본권 보장은 국내적 상황에서 국가의 책무라고 한다면, 안보는 국제적 관계에서 국가의 존재이유

에 부응하는 것이라고 할 수 있다. 안보란 국가가 추구하는 가치에 대한 위협으로부터 그 가치를 보호하는 것을 의미한다. 국제관계에서 안보문제는 오래된 논제이지만, 코로나 팬데믹은 안보와 관련하여 국가가 우선 추구해야 할 가치가 무엇인가, 또는 어떤 가치가 더 큰 위협을 받고 있으며, 따라서 더 많은 관심을 가지고 대책을 마련해야만 하는가에 대해 성찰하도록 한다.

전통적 의미에서 안보는 국가의 주권과 이것이 적용되는 범위 내 국민과 영토의 수호를 최우선 가치로 설정하고 안전하게 지키는 것을 목적으로 했다. ‘국가안보’(national security)로 지칭되는 이러한 안보 개념은 서구사회에서 베스트팔렌조약 이후 형성된 국가 주권과 국민국가의 형성에 따라 발전해 왔으며, 특히 제3세계 국가들의 식민지 해방과 더불어 정치적 독립 과정에서 우선적인 목표로 설정되었고, 미국과 구소련 간 냉전체제하에서 세계 질서의 기반이 되었다. 이러한 국가안보는 개별 국가가 가지는 군사력과 경제력에 바탕을 둔 안보라는 점에서 ‘경성안보(hard security)’로 특징지어진다. 이러한 점에서 개별 국가의 안보를 위한 국력은 예로 군사 인력과 장비, 국방비 지출 등과 함께 첨단기술이나 산업체계를 군사력으로 대체할 능력 등으로 평가되었다(이성우·정성희, 2020). 이에 따라 국제질서는 군사력뿐 아니라 경제력과 기술 수준, 인구 및 영토(자원) 규모에 바탕을 두고 구축되었지만, 실제 국제정치에서는 군비경쟁과 군사력의 행사, 이념적 대립 등으로 긴장과 갈등, 국지적 전쟁이 끊이지 않았다. 이러한 상황에서 군사적 수단을 통한 영토 보전, 주권 수호와 정치적 독립을 추구하는 국가안보가 강조된 것이다.

그러나 경제력과 첨단기술의 발달에 따라 선진국으로 인식되었던 미국과 서유럽 국가들 그리고 영토와 인구의 규모에 따라 강대국으로 간주되었던 인도, 브라질, 러시아(초기 단계의 중국까지 포함할 경우 이른바 BRICs 국가들) 등에서 코로나19 팬데믹으로 인한 희생과 피해가 더 많이 발생했다는 점에서, 기존의 국가안보 개념은 한계를 드러내면서, 새로운 국제질서와 안보 패러다임으로의 전환이 불가피하게 되었다. 즉 기존에 군사력과 경제력(즉 경성안보)에 바탕을 두고 영토를 수호하는 국가안보에서 위기대응능력에 바탕을

두고 인간 생명과 이를 지켜야 한다는 인간안보(human security) 개념으로의 전환이 요구되고 있다.

인간안보에서 필요한 위기대응능력은 코로나 팬데믹과 같은 전염병의 세계적 확산, 기후변화와 환경파괴, 빈곤과 기아 등과 같은 인류 공동의 지구적 문제에 대응할 수 있는 능력을 의미하며, 여기에는 의료보건체계뿐 아니라 이를 실행할 수 있는 국가의 특성(투명성, 개방성, 민주성 등)을 포함한다(이성우·정성희, 2020). 이러한 점에서 인간안보는 다양한 사회환경적 위기들에 대응할 수 있는 능력, 즉 연성안보(soft security)에 좌우된다. 물론 현실 정치에서 코로나19 팬데믹이 세계의 모든 국가들이 기존의 국가안보에서 인간안보로 전환한 것은 아니며 오히려 기존 강대국들은 권위주의적 국가안보체계를 더욱 강화시키고자 한다. 하지만, 코로나 팬데믹은 보건 위협이 인류의 생존을 위한 중요한 안보 문제라는 점을 깨닫도록 하고, 공공의료체계의 확충과 평등하고 신속한 행정서비스체계가 인간안보의 핵심적 구성요소임을 이해하도록 했다.⁷⁾

이러한 인간안보의 개념은 다양한 근원을 가지지만, 그 중에서도 1994년 유엔개발계획(UNDP)의 「인간발전보고서 1994: 인간안보의 새로운 차원」이 우선 부각된다. 이 보고서에서, 인간안보는 영토보다 사람의 안보를 우선하고, 군사력보다는 인간발전에 근거한 안보를 더 강조하며, 국가적 및 지구적 차원에 적용된다는 점이 천명된다. 이러한 인간안보 개념은 그 당시까지 통용되었던 안보 개념을 뒤바꾸는 것으로, 물리적 폭력이나 군사력의 위협으로부터의 자유, 즉 공포로부터 자유(freedom from fear)뿐 아니라 빈곤과 기아로부터의 자유, 즉 결핍으로부터의 자유(freedom from want)가 안보의 새로운 과제임을 천명했다. 이 보고서에 의하면, 인간안보에 대한 위협은 다양한

7) 그 이전에도 바이러스 전염병에 의한 보건위협의 사례들(예로 2002년 웨스트나일, 2003년 사스, 2006년 에볼라이, 2014년 에볼라, 2015년 메르스, 2016년 지카바이러스 등)이 있었지만 지역의 풍토병 수준에 한정되어 세계적 인식 공유가 이루어지지 않았다. 하지만 코로나19팬데믹은 전염병의 확산 범위와 속도, 치명률, 사회경제적 영향 등에서 이들과는 비교될 수 없을 정도의 세계적 위협을 가하고 인류 공동의 심각한 위기의식을 초래하고 있다.

요소들에 의해 이루어지지만, 가장 중요하게 위협받는 요소들은 7가지로, 경제, 식량, 보건, 환경, 개인, 공동체, 정치 등이다(UNDP, 1994). 특히 인간안보는 인간의 생명을 좌우하는 보건문제를 핵심 요소들 가운데 하나로 포함한다. 보건안보는 여러 유형의 집단들에 따라 차별화되며, 특히 극빈곤층, 시골사람, 노인과 아동 등에게 더 중요하다는 점이 강조되었다. 또한 환경도 인간안보의 하위 범주들 가운데 하나로 열거된다. 사실 기후변화는 식량, 건강, 경제까지 좌우한다는 점에서 인간안보의 하위범주를 넘어서 인간안보 그 자체라고 할 수 있다.

나아가 인간안보는 인권과 밀접한 상호관계를 가지며, 국가는 인권을 위해 인간안보에 우선적 관심을 두어야 한다는 점이 천명된다.⁸⁾ 인간안보를 통한 안전한 여건의 조성은 인간의 존엄성을 유지하고 인권을 향유하기 위한 전제조건이며, 역으로 인권 담론은 인간안보의 의미를 고양시킬 수 있기 때문이다(예로 인권과 마찬가지로 인간안보도 보편적이어야 한다는 점이 강조될 수 있다). 실제로 개별 국가에서 인권의 침해 또는 제한 문제가 잘 해결되지 않을 경우, 인간안보를 위한 국제사회 문제로 접근하면 더 바람직한 해법을 찾을 수도 있을 것이다(조효제, 2020b). 인권문제가 세계적 규모로 발생할 때 특히 그러하며, 이 경우 인간안보는 인권 침해에 대한 경고 메커니즘으로 작동하면서 문제의 공동 해결을 위한 협력과 연대를 끌어낼 수 있다. 그러나 인간안보와 인권이 동일한 의미나 직접 관련을 가지는 것은 아니다(Benedek, 2008).⁹⁾ 인권은 보편적이고 규범적으로 개념화되며, 국가의 의무로 인식될

8) 그러나 UNDP(1994)에서 인권문제는 상대적으로 협소한 범위, 즉 고문·전쟁·탄압·범죄·젠더폭력·아동학대 등을 고려하는 개인 안보의 범주에 함의되어 있을 뿐 아니라 정치안보의 범위에서 보다 명시적으로 다루어지고 있지만, 보건이나 환경생태문제와 직접 관련되지 않았다.

9) 조효제(2020b)에 의하면, 인간안보와 인권 간의 관계는 인권을 달성하는 방법론에 따라 달라지기도 하고 수렴되기도 한다. 즉 인권 달성을 위해 개별 권리들(의 기준)을 확정해 놓고 모든 사람들에게 이 기준을 보편적으로 적용한 방식(즉 기준이행 방식)에서는, 국가별로 인권 책무를 완벽하게 준수하지 않거나 못할 수 있다. 이 경우 인권은 인간안보 개념과 직접 관련을 가지지 않는다. 반면 권리를 보장할 여건과 환경을 중시할 경우(조건형성 방식),

뿐만 아니라 인권의 침해나 제한에 대한 시민사회의 저항은 정당한 것으로 간주된다. 반면 인간안보는 정치적 개념으로 정당한 의무가 수반되는 것은 아니며, 인권 개념과는 달리 인간안보의 개념에 대해서는 많은 사람들(특히 권위적 정치지도자들)이 거부감을 보인다. 그럼에도 불구하고 최근 인간안보는 국제정치에서 안보 담론과 정책의 핵심주제로 인식되면서, 국제협약이나 약정을 통해 법적 의무를 동반하는 경우가 늘어나고 있으며, 또한 현실 국제정치를 통해 협력될 사안으로 간주된다.

이와 같이 1990년대부터 등장한 인간안보 개념은 기존 안보 패러다임을 대체 또는 보완하면서 국가별로 편차는 있지만 많은 국가에서 받아들여지고 있다. 하지만, 그 효과에 대해서는 아직 불확실하다. 예로 유럽연합의 ‘글로벌 전략 2016’은 인간안보를 핵심 개념으로 설정하고 이를 전략적 주요 목표로 추구할 것임을 밝혔다(조효제, 2020b). 이러한 인간안보 개념은 경제시장 뿐 아니라 정치적 영토의 통합을 추구하는 유럽연합의 목적에 부응하는 것이라고 할 수 있다. 코로나19 팬데믹이 유럽에 불어닥쳤을 때 유럽연합이 초기에 국경 봉쇄를 유보한 이유들 가운데 하나는 이러한 인간안보의 개념 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이로 인해 코로나19가 급속히 확산됨에 따라, 유럽연합의 각 국가들은 전염병으로부터 국민의 보호를 위해 상당 기간 국경을 폐쇄하는 조치를 취했다. 유럽국가들의 이러한 방역 대책은 물론 개별 국가의 주권이나 영토 자체를 보전하기 위한 것이 아니라 국민들의 생명과 생존을 보호하기 위한 것이라는 점에서 기존의 국가안보 개념에 따른 것은 아니라고 할지라도 개별 영토에 한정된 국민들의 안전을 전제로 하고 있다. 이러한 대책은 영국의 유럽연합 탈퇴(브렉시트)나 미국의 자국우선주의 등과 같이 여전히 전통적 국가안보 개념에 의존한 전략이라고 할 수 있다.

개별 권리 침해의 법적 해결을 넘어 인권이 실현될 확률적 개연성을 높이는 요소를 찾으려 한다. 이 경우 인권은 인간의 기본권 수호할 수 있는 여러 요소들(여건이나 환경)을 강조하는 인간안보 개념에 가깝다. 이러한 점에서 예로 기후위기는 전통적 기준 이행 방식만으로는 적극적으로 대응할 수 없고, 조건형성 접근을 통합한 ‘인간안보 친화적 인권’담론이 요구되고 있다.

한국에서는 지난 5월 대통령이 취임 3주년 특별연설에서 포스트 코로나 시대의 새로운 화두로 인간안보를 강조한 바 있다. 이 연설에서 대통령은 “오늘날의 안보는 전통적인 군사안보에서 재난, 질병, 환경문제 등 안전을 위협하는 모든 요인에 대처하는 ‘인간안보’로 확장됐다”고 말하면서 “모든 국가가 연대와 협력으로 힘을 모아야 대처할 수 있”음을 천명했다. 인간안보에 관한 이러한 천명은 그 자체로서, 즉 사람의 생명과 안전을 우선하는 연대와 협력의 국제질서를 선도하고자 한다는 점에서 의미를 가진다. 하지만, 코로나 이후 시대를 위해 제시한 다른 과제들(디지털 경제를 중심으로 선도형 경제, 고용보험 적용 확대 즉 전국민 고용보험제, 일자리 창출을 위한 ‘한국판 뉴딜’)과 연계되면서 그 의미가 다소 복잡해지고 희석되었다. 즉, 인간안보를 천명하면서 여전히 국가 주도를 강조했으며, 기후변화에 대한 대책이나 코로나 19 위기의 원인인 지구 생태계의 파괴에 대응하기 위한 지구적 협력과 연대에 관해서는 아무런 언급 없이 남북협력의 촉진만 부각시키고 있다.

이러한 개념적, 정책적 한계에도 불구하고 국가안보에서 인간안보로의 전환은 몇 가지 중요한 유의성을 가진다. 첫째, 인간안보는 군사력과 경제력에 기반한 국가중심 안보에서 사람들의 안전을 위한 투명하고 민주적인 위기대처능력에 기반을 둔 인간중심 안보로의 전환을 의미한다. 둘째, 인간안보는 국가의 역할과 권력(주권)은 국민을 통제하고 국가를 위해 희생을 요구하는 권리가 아니라 국민들의 생명과 삶을 보호해야 할 책무를 우선 수행해야 한다는 점을 강조한다. 셋째, 인간안보는 국제관계에서 정치경제적, 군사적 긴장과 갈등 및 대립을 벗어나서 위기관리를 위한 협력과 연대를 촉구한다. 넷째, 인간안보는 이를 위한 의견 개진과 실천을 위하여 세계안보 무대에 다양한 행위자들, 즉 국가뿐 아니라 지방정부와 기업, 시민단체와 개인들의 참여를 고취시킨다(예로, 미국의 주정부가 한국에 코로나19 진단키트 협력 요청, 작년 유엔 기후행동정상회의에서 스웨덴의 기후위기 대응 활동가인 그레타 툰베리의 연설 등). 그러나 이러한 인간안보의 개념이나 정책은 현실에서 기존의 국가안보 개념과 뒤섞여 활용되고 있으며, 특히 양 개념은 코로나19 위기와 같이 환경 생태계의 파괴와 관련된 문제를 다루는 경우에도 인간중심주의에 기반을 둔

다는 점에서 코로나19 이후 사회를 위한 안보 개념으로는 한계를 가진다고 하겠다.

2) 코로나 팬데믹과 생태안보

코로나19 위기와 이에 대한 대책이 환경에 어떤 영향을 미치는가에 대해서는 불확실하다. 그 영향은 국지적, 국가적, 지구적으로 상이하며, 즉각적, 단·중기적, 장기적 기간에 따라 다른 (즉 부정적, 긍정적, 중립적) 효과들을 가져올 것이다(Cheval et al, 2020). 그러나 분명한 사실은 코로나19 위기가 파괴된 자연환경에서 시작되었으며, 따라서 위기에 처한 자연 생태계에 대한 관심과 대책이 없다면 코로나 팬데믹과 같은 사태가 계속 반복될 것이고, 이로 인한 국가 및 인간의 안보는 지속적으로 위협받게 될 것이다. 즉, 코로나19 바이러스는 야생에서 진화·변형된 바이러스가 중간 숙주인 야생동물들을 매개로 인체에 감염된 것이라는 점은 잘 알려져 있다. 이러한 바이러스의 변형은 자연의 황폐화(가축의 열악한 서식환경을 포함하여)로 인해 촉진된다. 야생동물들은 인간의 개입이 적은 자연보다 토지개발 등으로 파괴된 도시 근교에서 더 많은 균을 가지고 있을 뿐 아니라¹⁰⁾ 인간과 더 많은 접촉 기회를 가지게 된다. 코로나19 위기는 이러한 환경파괴에 관한 적극인 대책 없이는 근원적으로 해결될 수 없다.

이와 같은 자연환경 파괴와 더불어 기후변화, 생물다양성의 감소, 지구자원(에너지, 물 등)의 고갈 등은 국가의 영토 보전뿐 아니라 인간 생명 보호를

10) 최근 영국의 동물학회 학자들의 공동연구 결과로 《네이처》 온라인에 공개된 논문에 의하면, “인류가 자연을 파괴해 개발한 곳에서는 인수공통전염병을 옮길 수 있는 동물 개체 수가 2.5배 늘어난다. …… 무분별한 개발로 터전을 잃은 동물들은 더 많은 질병에 적응하는 방식으로 진화해 인간과의 접촉을 늘려왔고, 이는 코로나19 같은 인수공통 전염병이 맹위를 떨칠 수 있는 토대가 됐다”. 예로 인간이 개발한 지역에서 살게 된 참새류는 야생 상태 일 때보다 병원균을 가진 개체가 96%나 늘어나고, 박쥐류는 45%, 설치류는 52%나 더 많은 병원균을 갖게 된다(경향신문, 2020.8.7).

위해, 즉 국가안보나 인간안보를 위해 필수적으로 고려되어야 할 사항이다. 이러한 점에서 최근 환경문제는 국가안보(Busy, 2008)나 인간안보(Barnett, et al., 2010)에 관한 논의에서 주요한 논제로 다루어지고 있다. 예로 한 국가에서 발생한 미세먼지의 월경(영토적 이동) 현상은 인접국 국민에게 심각한 악영향을 미치고 영토 환경을 오염시킴으로써 주권을 침해하는 것으로 간주될 수 있다. 이와 같이 심화되고 있는 국제 환경문제는 국가 간 갈등을 유발하면서 국가 안보를 위협할 수 있다. 물론 이러한 상황에서 국제적 환경갈등보다는 환경오염물질의 감축이나 국제적 이동을 완화할 수 있는 환경협력을 통한 해결이 강조될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 접근은 기본적으로 국가안보의 개념에 근거하고 있다는 점에서 한계를 가진다.

다른 한편, 기후위기는 사람들의 건강한 삶과 쾌적한 환경을 위협하고 생계의 터전을 파괴한다는 점에서 인간안보의 주요 요소로 논의할 수 있다. 사실 지구온난화로 인한 가뭄과 홍수 등의 기상이변이나 이로 인해 초래되는 대규모 산불 등은 인간의 생명과 생계를 위협하고, 사람들에게 원하지 않는 이주를 강제하면서, 인간안보를 위협할 뿐 아니라 이를 보장하기 위한 국가의 대처역량을 약화시킨다. 이러한 점에서 최근 인간의 삶과 생활환경에 부정적 영향을 미치는 기후변화에 대한 적극적 대응과 협력을 요구하는 주장들이 많이 제기되고 있다. 기후변화가 사람들, 특히 취약한 인구 집단들에게 미치는 직접적 효과에 관심을 가지는 인간안보 담론은 국제안보에 관한 논의에서 국제적 갈등보다는 협력을, 개별 국가의 국민을 우선하기보다는 인간 일반 특히 취약한 인구집단들의 권리를 우선 강조한다. 기후위기 시대의 인간안보는 특히 빈곤이나 여러 종류의 차별, 극단적 자연재해와 장기적 환경 악화로 위협받는다. 이러한 점에서 인간안보의 개선은 빈곤과 질병의 해소뿐 아니라 기후위기와 같은 지구적 생태위기의 극복을 위한 국제적 합의에 필수적이다. 트럼프 대통령과 같은 일부 정치적 지도자들은 지구적 환경문제를 국가안보에 한정시켜 자국의 이해관계에 따라 선택적이지만, 최근 환경에 관한 국제안보 논의는 기존의 국가안보의 관점에서 인간안보의 관점으로 전환하고 있다.

기후변화는 국민국가의 주권이나 영토적 통합성을 침해할 수 있다는 점에서, 세계의 많은 국가들은 국가안보 전략으로 환경문제를 고려하고 있다. 또한 기후변화가 인간(국가안보에는 국민으로서 인간, 인간안보에서는 인격체로서 인간) 일반 또는 특정 취약집단에게 어떤 피해와 희생을 가져오는가에 대해 논의할 수도 있다. 유사한 맥락에서, 우리는 기후난민의 유입으로 인해 발생하는 국가(영토)적 문제나 이들의 인간적 존엄성 문제를 다룰 수 있을 것이다. 안보에 관한 논의에서 환경에 관한 이러한 고려는 그 나름대로 의미가 있겠지만, 이러한 논의에서는 지구적 기후위기와 지구 생태계 파괴 자체에 대한 심각성이나 이들을 초래한 인간과의 관계에 내재된 문제에 대해서는 별로 관심을 두지 않는다. 이러한 환경안보 담론은 환경문제로 인해 초래되는 인간사회의 문제, 즉 환경위기로 인해 유발되는 결과에 우선 관심을 두며, 인간사회가 어떻게 이러한 환경위기를 초래했는가에 대한 원인의 분석과 이의 해결을 위한 논의는 생략한다. 이러한 점에서 기존의 안보 개념들(국가안보 및 인간안보 양자 모두)은 인간중심주의적 안보개념이라는 한계를 가진다.

이러한 점에서 현 정부가 추진하는 한국형 뉴딜 정책의 의의를 살펴볼 수 있다. 이 정책은 디지털뉴딜과 함께 그린뉴딜을 한축으로 강조하고 있지만, 코로나19 위기를 유발한 생태환경적 배경이나 환경문제 전반에 대한 근본적인 해결과는 거리가 멀다. 예로, 한국형 뉴딜은 코로나19 이후 사회를 위하여 사람들 간의 접촉을 줄이기 위한 비대면(언택트) 기술의 개발을 부각시키면서 디지털뉴딜의 필요성을 정당화하고자 한다. 그러나 이러한 설명은 국가안보(특히 경제적 측면) 또는 인간안보의 개념으로는 정당화될 수 있을지 모르지만, 코로나19 위기 발생의 생태환경적 배경에 대한 관심과 원인 해소와는 무관하다. 그린뉴딜의 개념 자체가 기후위기에 대응하면서 경제발전을 함께 이룬다는 의미(즉 경제와 환경의 균형)를 담고 있으며, 정부는 이러한 그린뉴딜을 위하여 탄소중립을 지향한다고 명시하고 있지만, 한국형 뉴딜 정책은 기후위기가 아니라 코로나19 위기에 대한 근본적 대책이라고 보기 어렵다.

이와 같은 경제(성장)주의와 결합된 국가주의 또는 인간(중심)주의의 안보

개념에서 벗어나기 위하여, 새로운 안보개념, 즉 생태안보(ecological security)의 개념이 제시될 수 있다. 생태안보와 이에 근거한 주권의 재개념화의 필요성에 대한 주장은 상당히 오래전부터 제기되어 왔지만(Mische, 1989), 안보에 관한 논의 전반에서 아직 본격적인 관심을 끌지 못하고, 때로 기존의 안보 개념들에 환경문제를 단순히 추가한 논의들, 즉 ‘환경안보’ 담론과 혼동되거나 이의 일부로 인식되기도 한다. 특히 인간안보 개념의 주요 요소들 가운데 환경이 포함됨에 따라 이 개념에 의존하여 생태계의 현상과 영향 및 이에 따른 위협에 관한 논의가 이루어지고 있다(예로 이수재 외, 2013). 그러나 환경안보와 생태안보는 개념적으로 분명히 구분될 수 있다. 즉, 환경안보는 환경문제(국경을 가로지르는 오염물질의 확산이나 생태계의 파괴뿐만 아니라 에너지, 수자원, 식량, 인구 등의 문제)로 유발되는 갈등과 위협으로부터 국가 영토나 국민을 보호하려는 노력과 관련된다면, 생태안보는 국제적 경제정치 활동에 의해 유발된 환경문제와 이에 따른 생태적 위협으로부터 인간사회를 포함한 생태 공동체의 안전에 먼저 관심을 가진다(McDonald, 2013; McDonald, 2018). 환경안보의 개념은 기존의 안보담론에 쉽게 포함될 수 있는 반면, 생태안보의 개념이 추구하는 생태계 자체의 안전이 왜 안보(전통적 의미)와 관련되는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 물론 안보 개념과 관련시키지 않고 지구적 생태위기에 대한 분석과 해결방안의 모색이 가능하겠지만, 생태안보의 개념은 기존의 안보 개념과 이에 근거한 정책의 한계를 재조명하고 새로운 대안을 추구한다는 점에서 의미를 가진다.

이러한 점에서 기존의 안보담론, 즉 국가안보 및 인간안보 담론의 특성과 이에 기반한 환경문제에 관한 논의와 비교하여 생태안보의 개념을 규정해 볼 수 있다(〈표 3〉). 생태안보는 인간-자연생태계의 건전성, 통합성, 지속가능성에 우선적인 관심을 두고, 생태계의 복원력 함양과 더불어 이를 통해 생태계 내에서 가장 취약한 집단들(인간 집단들 내에서, 나아가 생물종들 사이에서)의 안전을 지향한다(McDonald, 2018). 기존의 안보 개념들의 주된 관심은 국민국가의 주권과 영토 또는 인간의 생명과 생존(권리)에 있으며, 이들에 대한 침해 또는 위협으로부터 이들의 안전한 보호를 추구한다. 생태안보는 국제

〈표 3〉 안보 개념의 유형별 특성

	국가안보	인간안보	생태안보
관심의 대상	국가(주권과 영토)	인간(생명과 생존권)	인간-자연 생태계
안전 문제	주권 및 영토의 침해	인간 생명·생존의 위협	인간-자연생태계의 붕괴
안보의 공간성	영역: 국가 영토	장소: 생활 공간	(다)규모: 생태적 적소
환경문제 인식	환경 주권 침해	생명과 생존 환경 위협	생태 공동체의 붕괴
보장 수단	군사력과 경제력	사회적 협력과 연대	생태적 전환과 공생
주요 이념	국가주의	인간(중심)주의	탈인간주의(포스트휴먼)

적 경쟁과 갈등 등으로 국가의 주권과 영토가 침해되거나 인간의 생명과 생존이 위협 받는 상황을 간과하지 않지만, 지구적 혼란과 변화에 직면하여 생명 유지와 사회(국가를 포함하여) 조직 및 기능의 보전을 위한 기반이 되는 인간-자연 생태계의 붕괴에 더 많은 관심을 둔다.

생태안보의 이러한 의미는 기존의 안보 개념에서 흔히 간과되는 공간환경적 측면을 고려하면 더욱 명확해진다. 국가안보에서 강조되는 영역 즉 국가 영토의 개념은 근대 국민국가의 형성과 더불어 생성된 것으로 절대적 공간에서 국경의 고정성(불변)을 전제로 한다. 그러나 국가 간 경계와 영토는 결코 고정된 것이 아니라 역동적으로 변화한다. 따라서 이러한 국가 영토의 수호를 명분으로 한 국가안보 개념은 ‘영토의 닻’에 걸려 물신화된 정치권력이 이를 위해 엄청난 개인의 희생을 요구하는 이데올로기로 작동할 수 있다 (Agnew, 1994). 이러한 점에서 국가안보에서 인간안보로의 전환은 매우 중요한 의미를 가진다. 즉 인간안보의 개념은 정치 권력의 유지를 국가와 영토 안보가 아니라 인간 생명과 생존(권리)을 위한 안전한 생활공간과 이의 외적 조건으로서 쾌적한 환경을 추구한다. 그러나 인간안보의 개념은 안전한 생활공간에 인간만 포함시키고 비인간(다른 생명체들)을 배제할 뿐 아니라 생활 공간을 조건 지우는 환경이 외적으로 주어진 것을 간주한다는 점에서 한계를 가진다.

생태안보는 인간-자연 생태계에서 각 집단들(인간사회 내 집단들뿐 아니라 종별 집단들) 간 사회-생태적 균형(Pirages, 2005)이나 생태계의 회복탄력성

(resilience)(McDonald, 2018)을 강조할 뿐 아니라, 특히 공간환경의 관점에서 ‘생태적 적소(ecological niche)’에 대한 관심을 부각시킬 수 있다. 생태적 적소는 각 집단들이 생태계 내에서 행하는 역할이나 지위뿐 아니라 공간적 범위도 포함한다. 즉, 적소는 하나의 인간-자연 생태계에서 각 집단들이 상호작용하면서 유지되는 장 또는 공간을 의미한다. 또한 생태계가 다차원적으로 구성되는 것처럼 생태적 적소도 다규모적으로 구성되며 각 규모에서 적합한 조건을 가진다. 인간-자연 생태계 내에서 이러한 적소가 다양하고 다규모적일수록 에너지의 흐름도 원활해지고 생태계는 안정되지만, 특정 종이 사라지면 적소가 비게 되어 에너지 흐름이 단절되고 불안정해진다. 이러한 점에서 환경문제로 인해 초래되는 위험과 위기는 단지 인간(그리고 이들의 영토나 장소의 위협)에 한정되는 것이 아니라 생태적 적소의 다양성과 다규모성을 훼손함으로써 인간-자연 생태계를 총체적으로 불안정하게 만들고 붕괴 또는 해체시키는 결과를 초래할 수 있다.

생태안보는 이러한 점에서 인간사회에 의해 구조적으로 파괴된 인간-자연 생태계의 회복탄력성을 강화하고 이에 필요한 생태적 적소의 다양화와 다규모화를 추구하는 한편, 생태계의 훼손을 초래한 인간사회의 경제·정치 구조를 생태적으로 전환시킴으로써 인간사회와 자연환경 간 관계의 근본적인 재균형화를 추구한다. 재균형화에는 인간의 물질적 소비 수준과 자연의 자원 및 서비스 제공 역량 간 균형, 인간 집단과 병원성 극미유기체들 간 균형, 인구 집단과 다른 동식물의 종 집단들 간 균형, 인간 사회 내 집단들 간 균형 등을 포함한다(Pirages, 2005: 4; McDonald, 2018에서 재인용). 이러한 재균형화는 단순히 분리된 두 실체로서 인간사회와 자연환경 간의 양적 균형이 아니라 상호의존적 공생적 발전을 의미한다. 이러한 재균형화 또는 공생적 발전을 위하여 자연에 대한 인간 의식의 변화가 요구된다. 즉, 국가안보나 인간안보의 개념은 인간과 자연을 분리된 두 실체로 이해하고 인간사회(개인 또는 집단으로서 국가)가 자연보다 우월하며 따라 인간중심적으로 환경문제가 해결될 수 있다는 사고, 즉 인간중심주의에 기반을 두고 있다. 생태안보 개념은 이러한 인간중심주의에서 벗어날 뿐 아니라 자연의 절대적 가치를 강

조하는 자연편향적 생태주의에도 의존하지 않으면서, 인간과 자연 간 관계에 초점을 두는 탈인간주의(포스트휴머니즘)를 강조한다.¹¹⁾

5. 결론

코로나 팬데믹이라는 전대미문의 예외적인 상황이 지구 전체를 휩쓸고 있고, 이에 대처하기 위하여 이른바 ‘방역국가’가 전면에 등장하여 국민의 일상 생활에 깊숙이 개입하는 한편 이로 인해 침체된 경제를 활성화하기 위해 다양한 대책들을 시행하고 있다. 그러나 방역을 최우선으로 설정한 국가의 대책은 때로 국민의 기본권을 제한하거나 유보하는 경향이 있으며, 또한 지구적 규모의 팬데믹 상황에서 국가간 갈등과 경쟁을 초래할 조짐을 보이기도 한다. 이러한 상황은 재등장한 국가의 성격에 대한 규명과 더불어 위기 상황 및 이에 대한 대책에서 국내적으로 야기되는 인권의 제한·유보 문제와 국제적으로 새로운 위협의 등장에 따른 안보문제에 대한 고찰, 나아가 새로운 인권 및 안보 패러다임의 모색을 요구하고 있다. 이러한 점에서 이 논문은 생태적 관점에서 코로나 팬데믹 상황에서의 국가, 인권, 안보의 개념 및 관련된 현실을 논의하고자 한다.

우선 코로나19 위기 상황에서 국가의 전면적 개입은 계약론적 입장에서 당연한 것으로 인식되기 보다는 국민의 생명과 생존을 명분으로 권력을 행사하는 국가의 성격에 대한 논의를 요청한다. 이러한 점에서 푸코, 아감벤, 지젝 등에 의해 제기된 방역국가에 관한 개념적(이론적) 논쟁은 의미를 가진다고 할지라도, 각 주장들은 나름대로 한계를 가질 뿐 아니라 현실에서 국가

11) 최근 철학 및 사회이론에서 관심을 끌고 있는 ‘포스트휴먼 전환’은 다양한 계파들, 예로 복잡성 이론, 근원적 관계성, 신유물론 등으로 이루어지며, 인간과 비인간 사물들(동식물 포함) 간 관계성을 고찰하고자 한다. 이러한 포스트휴먼 이론들을 원용한 안보 개념은 인간을 종들의 심층적 네트워크에 위치시키고, 인간과 비인간 사물들의 상호연계성과 위협의 관계적 속성을 강조한다(Cudworth and Hobden, 2017)

의 경로의존적 재등장을 제대로 설명하지 않고 있다. 현재 국가의 재등장은 지난 신자유주의적 지구화 과정의 한계에 따른 것이며, 코로나 팬데믹은 국가의 전면적 귀환의 직접적 계기가 되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 현재 국가의 귀환은 세계사적 추세이며, 방역과 더불어 경제, 사회, 환경에 개입하는 방식으로 이해되어야 한다. 그러나 코로나19 위기에 대한 대응과정에서 국가가 시민사회의 참여를 무시하고 권위주의화되는 경향이 있으며, 코로나19 위기의 발생 배경으로 지구 생태환경에 대한 대책이 미흡하다는 점에서, 생태민주국가의 성격을 강화해야 한다고 주장할 수 있다.

코로나19 위기와 이에 대한 국가의 대책에서 나타나는 기본권의 제한이나 유보, 특히 취약집단들에 대한 불평등과 차별적 배제의 문제와 관련하여, 예외적 위기상황이든 정상적 상황이든지 간에 국가의 모든 대책은 인권 발전을 지향해야 하며, 코로나19 위기 상황에서의 대책일지라도 인권의 제한이나 유보가 아니라 적극적 보장을 전제로 해야 한다는 원칙이 제시될 수 있다. 그리고 코로나19 위기상황에서 불가피하게 인권이 제한될 경우에는 제한의 최소화, 법적 근거, 민주적 과정, 한시성(상황 종료 후 즉각적 복원) 등의 지침을 지켜야 한다고 하겠다. 기본권이 제한되는 유형별, 집단별 세부 논의에서 주요 논제는 침해되는 기본권의 유형과 정도, 기본권의 유형별 우선성과 충돌, 기본권 제한에 반영된 권력, 기본권 제한에 의한 피해 집단 등을 포함한다. 코로나19 위기와 국가의 방역 대책과 관련된 기본권 문제는 국내에서 많은 단체나 기관들에 의해 논의되고 있지만, 대부분 인간중심적 논의로 구성된다는 점에서 한계를 가진다. 즉, 코로나19 위기 발현의 배경이며 인간 생명과 생존을 위한 필수적 배경으로서 지구생태계 문제와 비인간 동식물의 가치와 권리문제는 누락되어 있다는 점에서 생태권에 관한 논의가 활성화되어야 할 것이다.

끝으로 코로나 팬데믹과 관련된 국제적 위협과 갈등이나 국가 간 관계의 변화와 관련하여 안보에 관한 새로운 패러다임의 모색이 필요하다. 코로나 팬데믹은 기존의 안보 개념을 국가의 주권과 영토 및 국민(총체적 의미)의 안전을 보장하는 국가안보에서 위협받는 인간의 생명과 생존의 안전을 보장하

고자 하는 인간안보로 전환시키고 있다. 일부 국가에서는 확진자의 지속적 증가에도 불구하고 국가 영토와 경제를 우선하는 국가안보의 입장을 견지하고 있지만, 국가안보에서 인간안보로의 전환은 코로나 팬데믹의 극복을 좌우하는 모멘텀이 될 것으로 추정된다. 안보에 관한 이러한 두 가지 유형의 기존 논의에서도 국제 환경문제가 다루어질 수 있으며, 특히 인간안보 담론은 환경을 인간의 생명과 권리를 침해할 수 있는 핵심 요소들 가운데 하나로 지정하고 있다. 그러나 환경문제를 안보와 관련시킨 논의들(국가안보와 인간안보 양자 모두에서)의 대부분은 인간중심적 관점에 입각해 있다는 점에서 한계를 가진다. 새로운 안보 패러다임은 코로나19 위기를 초래한 인간-자연 생태계의 파괴와 이로 인한 지구적 위협 그리고 이로부터 인간뿐 아니라 비인간 동식물들, 나아가 행성(또는 가이아)으로서 지구 그 자체의 안전을 고려하는 생태안보로 나아가야 할 것이다.

원고접수일: 2020.08.25

심사완료일: 2020.10.21

게재확정일: 2020.12.08

최종원고접수일: 2020.12.09

Abstract

The COVID-19 Crisis and the Epidemiological State:
Focusing on Human Rights and Human-ecological Security

Choi, Byung-Doo

This paper is to discuss characteristics of epidemiological state, and its concern about human rights and human-ecological security as major issues in the COVID-19 crisis to search for measures of coronavirus control balancing with economy and with human rights. In doing so, it is emphasized that even though overall returning of the state responding to the crisis would be inevitable, its roles should not merely be remained in epidemic control, but be more concerned about human-ecological rights and security without alienating civil society. From this point of view, this paper examines theoretically and historically the situation in which the state has returned in the COVID-19 crisis, and then describes what kinds of influence the crisis and the state's measures to it have made domestically on basic rights of citizens, providing some principles and guidelines for restriction of human rights in a situation of epidemic crisis and suggesting further a concept of 'ecological right'. Finally this paper considers a transformation process from national security to human security especially in the international responding to the COVID-19 pandemic, emphasizing 'ecological security' as an alternative one to overcome fundamentally the crisis.

Keywords: COVID-19 crisis, epidemiological state, ecological-democratic state, human rights, ecological rights, human security, ecological security

참고문헌

- 국가인권위원회. 2020. COVID-19 관련 국제인권 규범 모음집.
- 구도완. 2018. 『생태민주주의: 모두의 평화를 위한 정치적 상상력』. 한티제 (대구).
- 구도완. 2020. 녹색전환 이론과 체계의 전환, 최병두 외. 『녹색전환: 지속가능한 생태사회를 위한 가치와 전략』, 한울, 66-99.
- 노회정. 2009. 「생태학적 인권의 정립과 초등 환경윤리 교육」, 《환경철학》, 8, 177-201.
- 데이비스, 마이크·알렉스 캘리니코스·마이클 로버츠·우석균·장호중. 2020. 『코로나19, 자본주의의 모순이 낳은 재난』. 책갈피
- 손미아. 2020. 「코로나바이러스 감염증-19(COVID-19)와 자본주의 모순의 심화」. 《진보평론》, 83, 223-255.
- 윤홍식. 2020. 「코로나19 위기와 복지국가의 귀환?」 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 199-214.
- 이성우·정성희. 2020. 「국제질서를 흔든 코로나19: 인간안보와 가치 연대의 부상」, 《이슈&진단》, 413, 경기연구원.
- 이수재 외. 2013. 「기후변화에 대응하기 위한 생태계 환경안보 강화 방안」(한국환경정책평가연구원 보고서).
- 조효제. 2020a. 「국가의 시간, 인권의 자리」. 《한겨레》 칼럼(2020.6.16.).
- 조효제. 2020b. 「인간안보를 다시 생각한다」. 《한겨레》 칼럼(2020.5.19.)
- 지책, 슬라보예(강성우 역). 2020. 『팬데믹 패닉』. 북하우스.
- 차규현. 2020. 「코로나19를 통해 본 신안보와 국제질서」. 이슈브리프 2020-10. 아산정책연구원.
- 코로나19 인권대응네트워크. 2020. 「코로나19와 인권, 인간의 존엄과 평등을 위한 사회적 가이드라인」.
- 푸코, 미셸(심세광 외 역). 2011. 『안전·영토·인구』. 도서출판 난장.
- Agamben, G. 2020. The invention of an epidemic. *The European Journal of Psychoanalysis*. <https://www.journal-psychoanalysis.eu/coronavirus-and-philosophers/>
- Agnew, J. 1994. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Ahmad, I. 2020. Coronavirus, naked life and the importance of Giorgio Agamben. *The Polis Project*, 25.
- Barnett, J. 2001. *The Meaning of Environmental Security*. Zed Books, London.
- Barnett, J. and Adger, N. 2007. Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography*, 26, 639-655.
- Benedek, W. 2008. Human security and human rights interaction, *Rethinking Human*

- Security*, 59(1), 7-17.
- Busy, J. W. 2008. Who cares about the weather? climate change and U.S. national security. *Security Studies*, 17(3), 468-504.
- Cheval, S. et al. 2020. Observed and potential impacts of the COVID-19 pandemic on the environment. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17.
- Cudworth, E. and Hobden, S. 2017. Post-human security, in Burke, A. and Parker, R.(eds), *Global Insecurity: Futures of Global Chaos and Governance*, Springer, 65-81.
- Foucault, M., Agamben, G., Nancy, J.L., Esposito, R., Benvenuto, S., Dwivedi, D., Mohan, S., Ronchi, R., & de Carolis, M. 2020. Coronavirus and philosophers. *The European Journal of Psychoanalysis*. <https://www.journal-psychoanalysis.eu/coronavirus-and-philosophers/>
- Furceri, D, P Loungani, J D Ostry, and P Pizzuto. 2020. Will Covid-19 affect inequality? Evidence from post pandemics. *Covid Economics* 12, 138-57.
- Hannah, M., Hutta, J. S. and Schemann, C. 2020. Thinking through Covid-19 responses with Foucault – an initial overview. *Antipode* online.
- Harari, Y. 2020. The world after coronavirus. *Financial Times* (Mar.20.2020).
- Harvey, D. 2020. *The Anti-Capitalist Chronicles*, Pluto, New York.
- Heisbourg. 2020. From Wuhan to the world: how the pandemic will reshape geopolitics. *Survival*, 62(3), 7-24.
- Hodson, M. and Marvin, S. 2009. Urban ecological security: a new urban paradigm. *International Journal of Urban and Regional Studies*, 33(1), 193-215.
- Igor, S. 2018. Legal framework of the limitation of ecological rights of citizens. *Journal of Eastern European Law*, 57.
- Kihato, C. W. 2020. Coercion or the social contract? COVID 19 and spatial (in)justice in African cities. *City & Society*, 32(1).
- Latour, B. 2004. *Politics of Nature: How to Bring the Science into Democracy*. Harvard Univ. Press, Massachusetts.
- McDonald, M. 2013. Discourses of climate security. *Political Geography* 33, 42-51.
- McDonald, M. 2018. Climate change and security: towards ecological security? *International Theory*, 10(2), 153-180.
- Milani, C. 2020. COVID-19 between global human security and ramping authoritarian nationalisms. *Geopolitica(s)*, 11, 141-151.
- Mische, P. 1989. Ecological security and the need to reconceptualize sovereignty. *Alternatives*, 14, 389-427.

- Peters, M. 2020. Philosophy and pandemic in the postdigital era: Foucault, Agamben, Zizek. *Postdigital Science and Education*, <https://doi.org/10.1007/s42438-020-00117-4>.
- Pirages, D. 2005. From resource scarcity to ecological security, in Pirages, D. and Cousins, K.(eds), *From Resource Scarcity to Ecological Security*. MIT Press, Cambridge, 1-19.
- Serres, M. 1995. *The Natural Contract* (trans. by E. MacArthur and W. Paulson), Univ. of Michigan Press, Ann Arbor.
- Serres, M. and McCarren, F. 1992. The natural contract. *Critical Inquiry* 19(1), 1-21.
- Sotiris, P. 2020. Against Agamben: is a democratic biopolitics possible? *Viewpoint*, 20 March. <https://www.viewpointmag.com/2020/03/20/against-agamben-democratic-biopolitics/>
- Taylor, P. 1998. From environmental to ecological rights: an new dynamic in international law. *10 Georgetown Environmental Law Review*, 309.
- UN(United Nations). 2020. *Covid-19 and Human Rights: We are All in This Together*.
- UNDP(the United Nations Development Programme). 1994. *Human Development Report 1994*, Oxford Univ. Press, New York and Oxford.
- UNDP. 2020. *Covid-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*(2020 Human Development Perspectives).