

롤즈의 국제정의론 - 『만민법』을 중심으로

정 태 옥*

I. 서언

롤즈는 주지하듯이 현대 정의론의 대가이다. 그는 필생의 과제로서 공정한 협력체제로서의 사회구성원리를 탐구하여 왔다. 현대 정치철학과 법철학의 고전이 된 『사회정의론』(*A Theory of Justice*)과 『정치적 자유주의』(*Political Liberalism*)는 그 주요한 성과물이다. 그에 이어서 롤즈는 국제적 관계에서의 규범적 척도에 대한 저작을 내놓았는데 그것이 바로 『만민법』(*The Law of Peoples*)¹⁾이다. 이 글은 그 저서를 바탕으로 하여 롤

* 영남대학교 법과대학 교수

- 1) John Rawls, *The Law of Peoples*(Harvard University Press, 1999), 장동진 외 역, 『만민법』, 이끌리오, 2000(이하 『만민법』으로 약함). 이 『만민법』은 롤즈가 국제앰네스티가 개설한 옥스퍼드 인권강좌에서 강연한 내용을 초고로 하여 다시 쓴 것이다. 그 논문은 『만민법』(정태옥 역), Stephen Shute/Susan Hurley(ed.), *On Human Rights*(Basic Books Inc. 1993), 민주주의 법학연구회 역, 『현대사상과 인권』, 사람생각, 2000, 54-106면에 실려 있다. 한편 이 『만민법』의 역어에 대하여 논란이 있을 수 있다. 우선 롤즈는 옥스퍼드 인권강좌에서 『만민법』의 용어는 각 민족의 법규들이 공유하는 바를 뜻하는 로마법 상의 *ius gentium intra se*에서 유래한 것이라고 하고 있다.(위의 책, 54면 각주 1 및 역주1 참조.) 『만민법』의 역어 말고도 ‘제(諸)인민의 법’이라는 역어도 생각할 수 있지만, 이는 전 세계를 하나의 단위로 하는 사해동포주의적ニュ앙스를 풍기는 것으로서 롤즈의 의도와는 다른 면이 있다. 롤즈의 *the law of peoples*은 분명히 정치적 단위로 구별되어 있는 *people*를 전제로 하는 것이며, 개인이 아니라 그러한 정치적 단위가 국제관계의 당사자가 되는 이론이다. 이점은 롤즈 자신이 그의 만민법의 이론을 전개하면서 바이츠(Beitz)나 포기(Pogge)등의 전지구적 보편적 정의의 방법론을 거부하는 데에서도 알 수 있다. 한편 *people*의 번역에도 어려움이 있다. 『만민법』의 역자들은 이를 만민으로 일관되게 번역하고 있으며 그것이 *people*과 *state*를 구별하는 롤즈의 서술체계에 보다 부합하는 것이긴 하지만, 필자는 이 글에서 대체로 모두 국가로 번역하기로 한다. 마찬가지로 *society of peoples*도 만민사회가 아니라 국제사회로 번역하기로 한다. 롤즈의 사상을 이해하

즈의 국제정의론을 정리하는 데에 목적이 있다.

롤즈의 만민법은 한마디로 관용과 평화공존의 국제정의론이라고 할 수 있다. 그의 국제정의론은 개인을 단위로 하는 자유주의적 국제정의론과도 구분되고, 또 각국의 주권의 자율성을 절대적으로 긍정하는 무관심적 현실유지론도 아니며, 전지구적 차원에서의 사회경제적 평등을 추구하는 보편적 평등주의도 아니다.²⁾

롤즈의 만민법의 목적은 국제적인 차원에서 공정한 협력의 체계를 건설하고자 하는 것이다. 그러한 체계는 곧 질서정연한(well-ordered) 사회로 표현되고 있다.³⁾ 롤즈의 만민법은 그러한 질서정연한 국제관계의 이상적 상태와 그에 미치지 못하는 비이상적 상태로 나누어 고찰한다. 전자는 어떠한 조건에서 가능하며, 또 후자는 어떻게 전자의 단계로 이끌 것인가가 문제인 것이다.

롤즈의 만민법의 구조 및 평화공존의 과제는 다음의 네 가지 관계로 구분된다: 1. 자유주의 입헌국가들 상호관계 2. 자유주의 입헌국가와 적정한(decent) 비자유주의 국가의 관계 3. 무법국가들에 대한 관계 4. 결핍 국가(burdend society)들에 대한 관계. 첫 번째

는 데에 반드시 롤즈의 논의구조를 답습해야 하는 것은 아니라고 본다. 그 논의의 체계가 통상적인 서술방식과는 다른 경우 롤즈의 연구자들은 그 이론을 객관화시키는 과정에서 보다 일반적인 용어를 선택할 수 있다고 본다. 롤즈가 국가와 만민을 구별하고 자신의 이론에서 후자를 채택하는 것은 그 이론이 현실적인 국제관계에 대한 서술이 하나의 규제적 이념으로 제시될 것을 의도하고 있기 때문이다. 즉 롤즈의 만민법의 이론은 이상적인 상황에서의 가상적 당사자들의 국제관계론인 것이다.(보다 자세한 설명은 이 글의 결어 부분을 참조하시오.) 롤즈가 국가라는 단어를 피하고 굳이 만민이라는 용어를 택하는 것은 자신의 이론이 현실의 합리화가 아니라 현실이 지향해야하는 지향점에 관한 것임을 강조하기 위함이다. 그러나 일상적으로는 국가라는 개념 속에는 이미 그 현실적 의미와 그 이상적 의미가 중층적으로 혼재되어 있다고 말할 수 있다. 즉 사람들은 국가라는 용어를 쓰면서 그것이 국가이기주의에 의해 움직이는 현실적 존재를 의미할 수도 있고, 동시에 국제평화의 정당한 당사자라는 규범적 의미로서 사용할 수도 있다. 양자를 엄밀히 구분하여 별도의 개념으로 만드는 것은 지나친 이론화(理論化)일 수 있으며, 나아가 플라톤적 이원론의 폐해를 낳을 수도 있는 것이다.

- 2) 세계적 차원의 계급투쟁을 전제로 하는 소비에트 사회주의의 국제법이론인 평화공존론과는 더욱이 거리가 멀다. 그에 대하여는 김용구, 『러시아 국제법』, 서울대학교 출판부, 1994, 58면 이하 참조. 그러나 툰킨의 자기제한(auto-limitation)에 기초한 합의이론이나 페레스토키카 시대의 평화공존론(같은 책, 104면)에서의 협력과 평화적 경쟁의 내용은 대립하는 포괄적 교리들을 함당한 만민법으로 제어하려는 롤즈의 관용에 입각한 평화공존론과 일맥상통하는 바가 있다고 생각한다. 툰킨의 합의이론에 대한 자세한 것은 G. I. Tunkin, *Soviet Theory of International Law*(1974), 이윤영 역, 『소비에트 국제법이론』, 대광문화사, 1985 참조.
- 3) 롤즈의 질서정연성은 오해되기 쉬운 용어이다. 일견 그것은 확고하게 질서가 잡힌 사회라는 의미를 표현하지만, 롤즈의 이론에서 질서정연함이란 단순히 실효성과 안정성의 문제를 넘어서는 규범적 의미를 담고 있다. 즉 이는 공정한 상호협력의 체계가 실효적으로 작동하는 사회를 말한다.

관계에서는 각 국가의 자족성과 상호거래의 이익으로 민주적 평화에 자연적으로 도달할 수 있으며, 두 번째 관계에서는 관용과 상호 존중으로서 평화공존이 달성될 수 있다고 본다. 이상이 바로 이상적(ideal) 단계에서의 국제평화론이다. 세 번째 관계는 팽창국가에 대한 방어전쟁과 인권유린국가에 대한 강제적 간섭으로 평화체제를 회복하는 문제이며, 네 번째 관계에서는 정치문화의 개선과 원조의 의무로서 결핍국가들을 정상국가로 회복시키는 문제이다. 이러한 셋째 및 넷째 관계는 비이상적(non-ideal) 이론으로서 이상적 상태로 이행해 가는 조건을 제시하는 것이다.

롤즈는 자유주의적 입헌국가를 가장 훌륭한 체제로, 즉 가장 훌륭한 질서정연한 사회로 생각한다. 그러나 롤즈는 동시에 적절한 비자유주의적 국가도 비록 자유주의적 입헌국가만은 못하더라도 질서정연한 사회의 범주에 넣어 준다. 롤즈는 그러한 체제들 각기 같은 범주 상호간은 물론이고, 서로 다른 체제들 간에도 평화공존이 달성될 수 있을 것으로 본다. 즉 그런 사회들은 롤즈가 제시하는 만민법을 기꺼이 수용하게 되는 사회이다.

여기서 중요한 것은 자유주의적 사회가 비자유주의적 사회에 대한 우월성을 내세우면서 어떤 간섭을 하려는 충동에 관한 것이다. 롤즈의 만민법의 과제 가운데 하나는 바로 그러한 간섭은 부당한 것이며, 그것을 제어하여야만 평화공존이 가능하다는 것을 확인하는 것이다.

그러나 비자유주의적 사회가 그 국가이념에 따라 공격적인 팽창을 보이는 경우에는 당연히 방어전쟁에 나서야 하고, 나아가 비록 외부적으로 적대적이지는 않다고 하여도 자국 내의 소수자들의 인권을 중대하게 유린한다면 그에 대한 강제적 간섭도 인정된다고 말하고 있다. 롤즈의 평화공존은 단순한 무관심의 다원주의가 아니라 일정한 한계가 있는 합당한 다원주의이며, 공정하고 협력적인 국제관계를 지향하는 것이다. 또한 롤즈는 그러한 국제관계의 구성원으로 되기에 너무나 사정이 어려운 결핍된 사회를 어떻게 공정하고 평등한 국제관계의 당사자로 끌어올릴 것인가에 대하여도 관심을 보이고 있다.

그럼 이하에서 그러한 네가지 관계에서 롤즈의 「만민법」에서 설명되는 평화공존론을 구체적으로 살펴보기로 한다.

II. 본론

1. 입헌적 자유주의 국가들 간의 평화공존

롤즈는 이를 ‘민주적 평화’라고 부른다. 롤즈의 민주적 평화는 두 가지 요소에 의지하고 있다. 하나는 레이몽 아롱이 말한 ‘만족에 의한 평화’⁴⁾이고, 다른 하나는 자유교역의 이점이다.

만족에 의한 평화는 곧 ‘만족한 만민(satisfied peoples)’ 사이의 평화공존을 뜻한다. ‘만족한 만민들’은 자유주의 입헌정체를 취하고 있는 국가로서 이들은 다른 나라들을 어떤 종교나 세계관으로 개종시킬 이유가 없다는 것이다. (『만민법』, 80) 즉 자유주의 국가의 시민들은 개인적으로나 단체를 통하여 종교적일 수 있지만, 그 헌법상 국가종교가 인정되지 않는다는 것이다. 다시 말하면 이들의 정체는 신앙고백적인 것이 아닌 것이다. 또 이들은 권력과 명예에 대한 열정 혹은 자만심에 기한 지배욕구에 의해 움직이지 않으므로 다른 나라들에 적대적인 행위로 나갈 이유가 없다는 것이다. (『만민법』, 81)

민주적 평화의 또 하나의 축은 자유교역의 이점이다. 롤즈는 이를 몽테스키외의 “신사적 태도(moeurs douces)”에서 구한다. 즉 상업적 사회가 시민들 내에 따뜻한 배려, 근면성, 정확함, 정직성과 같은 덕목을 형성시키며 상업은 평화로 연결되는 경향이 있다는 것이다. 즉 만민들은 자신이 결여하고 있는 상품들을 무역을 통해 보다 쉽고 싸게 구할 수 있는 것이다. (『만민법』, 80)

이 중에서 롤즈가 보다 중요시하는 것은 바로 자유주의 입헌체제의 의의이다. 여기서 롤즈는 자유주의(liberalism)와 자유지상주의(libertarianism)의 차이를 명백히 한다.⁵⁾ 자

4) 만족에 의한 평화(peace by satisfaction)는 힘에 의한 평화(peace by power), 무능에 의한 평화(peace by impotence)와 대비되는 개념이다. 『만민법』, 80면.

5) 자유주의(liberalism)와 자유지상주의(libertarianism)의 차이는 개인의 인격성 및 자유의 의미에 대한 차이 및 소득재분배 및 사회보장제도에 대한 인식의 차이에서 비롯한다고 할 수 있다. 오늘날 롤즈로 대표되는 자유주의는 개인의 인격성과 자유를 단지 형식적인 차원에서 이해하는 것이 아니고, 자유를 실현할 수 있는 전목적적 수단(all-purpose means)에 의해 지지되는 충만한 개인(personal integrity)를 지향한다. 이는 롤즈의 정의론의 제1원리인 평등한 자유의 원칙으로 표현된다. 또 그를 위해서는 소득재분배 및 사회보장제도 등 사회경제적 평등조치를 개인 및 소유권자의 자유의 침해로 보지 않고, 사회연대를 위한 당연한 의무로 이해하게 된다. 이는 롤즈 정의론의 제2원리, 즉 사회경제적 불평등은 불리한 처지에 있는 이들에게 이로운 한도 내에서만 타당하다는 등의 원칙으로 나타난다. 롤즈의 정의론에 대한 것은 J.

유주의 입헌체제는 민주적 평화에 이를 수 있지만, 자유지상주의는 그렇지 못할 것이라는 얘기이다. 즉 자유지상주의는 상호성의 결여로 인해 극심한 사회경제적 불평등을 허용하게되어 올바른 명분에 입각한 안정성을 유지할 수 없을 것이라고 한다.(『만민법』, 85)

그러면 롤즈가 말하는 자유주의의 요건들은 무엇인가? 롤즈는 다섯가지를 제시한다. 첫째, 공정한 기회의 평등(특히 교육에서), 둘째, 기본적 자유의 실효성을 위한 소득과 부의 적정한 분배, 셋째, 고용의 안정에 대한 사회적 책임의 제도화, 넷째, 기본적 건강 보험제도, 다섯째, 선거에 대한 공적 자금의 지원 및 정책 관련사항에 대한 공적 정보에 대한 다양한 접근의 보장 등이 그것이다. (『만민법』, 85-86)

롤즈는 위와 같은 요건들이 충족된 자유주의 입헌체제의 국가들은 ‘만족한 만민’으로서 다른 나라들에게 공격적인 팽창적 국가경영을 할 이유가 없다고 본다. 롤즈는 자신의 이론의 현실성을 강조하기 위하여 1800년이래 확고하게 자리잡은 자유주의적 입헌 국가들 사이에는 전쟁이 없었음을 주장한다. 19세기의 전쟁들 - 나폴레옹 전쟁, 비스마르크 전쟁 등 - 은 자유민주적 국가들 간의 전쟁이 아니었으며, 양 차 세계대전에서도 민주적 국가들은 연합국으로서 동일한 편에서 비민주적 국가들에 대항하여 싸웠다는 것이다.

이와 같은 롤즈의 입론은 이는 일견 서구민주주의에 대한 맹목적 환상을 드러내는 것이 아닌가 하는 인상을 준다. 그러나 롤즈는 서구민주국가들의 오류와 한계들에 대하여도 인식하고 있다. 미국이 제3세계 국가들에 부당하게 개입하여 체제의 전복을 꾀한 여러 사례들 - 칠레의 아옌데(Allende) 정권, 과테말라의 아르벤스(Arbenz), 이란의 모사데그(Mossadegh) 등 - 에 대하여도 언급하고 있다.(『만민법』, 90) 나아가 롤즈는 제국주의를 언급함으로써 자유무역이 평화를 지향하고 있다는 점에 대하여도 단서를 붙이고 있다.(『만민법』, 91)

이처럼 롤즈는 현실의 자유주의 입헌체제들에 내재하는 상당한 부정의와 비민주적 과두제적 경향, 독점적 이익의 추구의 경향을 분명하게 지적하고 있다.(『만민법』, 83)

Rawls, *A Theory of Justice*(Harvard University Press, 1971), 황경식 역, 『사회정의론』, 서광사, 수정판, 1985 가운데 특히 81-81면, 그리고 약간 수정된 형태로서 J.Rawls, *Political Liberalism*(Columbia University Press), 1993, 장동진 역, 『정치적 자유주의』, 동명사, 1998 (이하 『정치적 자유주의』로 약하기로 함), 6면 참조. 한편 주지하듯이 자유지상주의자의 대표자인 노직(Nozick)은 개인의 인격의 자유와 소유권의 보장을 위하여 특히 롤즈의 차등의 원리에 반대한다. 노직의 이론은 R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*(Basic Books Inc., 1974), 남경희 역, 『아나키에서 유토피아로』, 문학과 지성사, 1997 참조.

그러나 그렇다고 롤즈는 자신의 자유주의 입헌체제에 입각한 민주적 평화의 주장을 포기하지는 않는다. 롤즈의 이론은 '현실적 유토피아'론인 것이다. 현실에서의 자유민주국가들의 한계는 앞에서 제시한 바와 같은 다섯가지 요건들에 의하여 비판되고 수정되어야 한다는 강력한 당위를 제기하는 것이며, 또 그에 바탕한 민주적 평화에 대한 확고한 희망을 표명하는 것이다.

2. 비자유주의 국가들과의 평화공존

롤즈는 그의 만민법의 원칙들을 비자유주의 국가들까지 포함하는 보다 넓은 범위로 확장시킨다. 여기서 롤즈는 자유주의국가들과 비자유주의국가들 간의 평화공존이 어떻게 가능할지에 대해 탐구한다.

롤즈의 만민법은 기본적으로 자유주의적인 성격의 것이나, 롤즈는 비자유주의 국가들이 나름대로의 정의관을 가지고 우호적인 국제관계를 도모한다면 그에 대한 존중도 필요함을 역설하고 있다. 즉 롤즈는 자유주의의 가치를 비자유주의 국가들에 강요할 수 없음을 강조하고 있는 것이다.

여기서 중요한 것은 인권의 개념이다. 롤즈는 만민법에서 타당한 인권의 개념은 자유주의 국가의 헌법에 열거된 모든 권리들을 뜻하는 것이 아니라, 특별한 종류의 절실한 권리들이라고 말하고 있다. 거기에는 노예와 농노의 신분으로부터의 자유, 양심의 자유(평등한 자유는 아님), 집단학살과 인종청소로부터의 보호 등이 포함된다.(『만민법』, 128)

롤즈는 인권의 개념에 관한 서구적 전통을 고집하지 않는다. 모든 인간이 신에 의하여 동등하게 창조되었다는 주장이나, 모든 인간은 도덕적이며 이성적인 존재로서 인권의 주체라는 식의 입장은 만민법에서 수용될 수 없다고 한다.(『만민법』, 112)

롤즈는 자신의 만민법은 자유주의 전통에서 있지만 결코 자유주의를 세계주의적 정의로 격상시키려는 의도는 보이지 않는다. 롤즈는 국제관계에서의 정의론을 전개함에 있어 개인주의적 방법론을 거부한다. 즉 롤즈의 만민법이론은 그의 기본 방법론이 그렇듯이 계약론적 정당화에 기초하고 있는데, 여기서 계약의 당사자는 각 개인이 아니라 정치적 단위로서의 만민이다. 롤즈는 일국의 경우에서처럼 국제적 관계에서도 각 개인을 당사자로 취급한다면, 그것은 결국 자유주의적 세계관을 강요하는 결과가 될 것이라고 말한다.⁶⁾(『만민법』, 133)

롤즈는 각 국가들이 상호 간에 대우하는 방식과 그 국가가 내부의 자국민을 대우하는 방식은 서로 다른 문제임을 분명히 밝히고 있다.('만민법', 135) 비록 비자유주의적 국가들이 자국의 국민들을 자유롭고 평등한 시민으로 대우하지는 않는다고 하더라도, 그 국가들이 만민법을 존중한다면, 평화공존의 국제관계의 정당한 구성원으로 승인되어야 한다는 것이다.('만민법', 135참조)

롤즈는 나아가 국제기구들을 통하여 비자유주의국가들을 자유주의 쪽으로 유도하는 방법에 대하여도 반대한다. 예컨대 IMF의 차관에 그러한 조건을 붙이는 것은 허용될 수 없다고 말한다. 이는 자유주의 국가들의 외교정책 일반에서도 적용되는 사항이다. 요컨대 비자유주의 국가들의 합당한 민족자결권은 존중되어야 한다는 것이다.('만민법', 136-137)

그러나 롤즈는 비자유주의 국가들을 국제사회의 정규의 구성원으로 무조건 승인하지는 않는다. 그것은 단지 적정수준(decent)의 국가들인 경우에만 그렇다. 따라서 문제는 과연 그 적정성의 요건은 무엇인가 하는 것이다. 그 적정성을 앞뒤로 하여 바로 평화공존인가, 아니면 국제적 개입인가가 결정되는 것이다.

비자유주의 국가의 적정성을 판별하는 기준은 다음의 두 가지로 제시된다. 하나는 비공격성이고 다른 하나는 공동선의 체계화이다. 비공격성은 바로 다른 사회들의 종교적 자유 내지 시민적 자유 등의 자율성을 존중하는 것을 말하고, 공동선의 체계화는 기본적 인권의 보호와 공동선에 입각한 적정한 법질서를 말한다.

첫 번째의 측면을 본다. 종교적 원리와 같은 포괄적 교리⁷⁾를 국가이념으로 하는 비

6) 롤즈의 정당화론은 가상적 계약론이라고 할 수 있다. 이를 롤즈는 원초적 상황(original position)이라고 부른다. 즉 계약 당사자들은 주객관적 상황에 대하여 무지한 채, 미래의 불확실성 속에서 사회구성원리를 정해야 한다는 것이다.(원초적 상황(혹은 입장)에 관한 논의는 롤즈(황경식 역), 『사회정의론』, 39면 이하 및 155면 이하 참조) 롤즈의 이러한 방법론은 『만민법』에서도 지속되고 있는데, 여기서 그러면 그 원초적 상황에 들어서는 당사자들을 누구로 볼 것인가하는 것이 문제된다. 즉 전세계를 하나의 단위로 하여 각 개인들이 당사자로서 들어설 것인가, 아니면 국가와 같은 정치적 단위들이 당사자로 들어설 것인가가 문제인 것이다. 이 문제에서 롤즈는 분명히 후자의 관점을 택하는 것이다. 반대로 뒤에서 보는 것처럼, 바이츠(Beitz)나 포기(Pogge)등은 전자의 관점에서 국제관계의 보편적 정의론을 도모한다. 바이츠의 이론은 Charles R.Beitz, *Political Theory and International Relations*(Princeton University Press, 1979), 정종욱 역, 『현대국제정치이론 - 새로운 국제정치에서의 도덕률과 사회정의』, 민음사, 1982.

7) 롤즈의 사상에서 포괄적 교리(comprehensive doctrine)와 정치적 원리의 구별은 매우 중요하다. 롤즈의 정치적 자유주의의 핵심적 가르침은 상호 양립불가능한 포괄적 교리들이 평화공존할 수 있는 입헌적 정치원리를 확립하여야 한다는 것이다. 포괄적 교리란 예컨대 종교적

자유주의 국가는 그 교리를 논리적으로⁸⁾ 관찰하는 팽창적인 태도를 보이기 쉽다. 그러나 그와 같은 일방적인 태도로서는 국제관계에서 평화란 단지 잠정적 타협(modus vivendi)밖에 될 수 없는 것이다. 롤즈는 비록 종교적 원리를 국가이념으로 하는 비자유주의 국가라고 하더라도 종교적인 관용을 갖추고 국제관계에서의 공적 영역을 위한 만민법을 수용하는 국가가 될 수 있음을 강조한다.

두 번째의 요건에서는 인권의 개념이 문제된다. 공정한 협력체계로서의 국제관계의 구성원이 되기 위해서는 기본적인 인권을 존중하여야만 한다. 그러나 앞서 말한대로 롤즈는 자유주의적 인권개념보다 인권개념의 보편성에 보다 주목한다. 롤즈가 말하는 인권의 예들은 생명의 권리(생존과 안전의 수단의 확보), 자유권(노예, 농노, 강제노역으로부터의 자유 및 사상과 종교의 자유를 위한 실효적인 양심의 자유), 개인적 소유권, 자연적 정의에 입각한 형식적 평등권들이다.('만민법', 107) 주의할 것은 개인들이 평등한 시민으로서 동등한 기본권을 가진다는 관념은 포함되지 않는다는 점이다.('만민법', 109) 비자유주의 국가들에서는 개인보다 단체가 중요하고, 따라서 1인1표의 개인주의적 관념이 존재하지 않는 것이다.('만민법', 119) 한편 이는 민주주의의 문제와도 연결된다. 서구의 자유주의의 관점에서 보면 정교일치의 위계적 국가들에서는 민주주의가 없는 것으로 이해될 수도 있으나, 롤즈는 비자유주의적 국가라고 하더라도 위계적 협의체(consultation hierarchy)를 구성할 수 있음을 말하고 있다.⁹⁾¹⁰⁾

교리와 같이 삶의 목적을 규정하는 근본적 세계관 혹은 가치관을 말한다. 그런데 문제는 그러한 포괄적 교리들을 논리적으로 관찰시키는 것은 곧 다른 포괄적 교리와의 충돌을 뜻하는 것이고, 따라서 그것을 정치적 영역에서는 상호 자제하고 민주적 평화를 확보할 수 있는 입헌적 틀을 마련하여야 한다는 것이다. 그것이 바로 정치적 정의이다. 즉 정치사회의 구성원들은 자신의 삶을 규율하는 포괄적 교리들을 유지한 채 공적인 영역을 규율하는 입헌적 원리들에 합의의 보아야 하는 것이다. 이러한 소위 중첩적 합의(overlapping consensus)가 롤즈의 정치적 자유주의의 기본 틀이 된다. 롤즈의 만민법은 그러한 정치적 자유주의의 사상을 국제적인 단계로 확장한 것이다. 따라서 모든 국가들은 그것이 자유주의 입헌체제이든, 비자유주의의 정교일치 체제이든 자신의 체제원리를 다른 나라들에 강요하여서는 안되며, 만민법이라는 국제적인 평화공존의 영역에 대하여 합의를 보아야 한다는 것이다. 포괄적 교리와 중첩적 합의에 대한 보다 자세한 설명은 『정치적 자유주의』, 제4장 「중첩적 합의의 개념」을 참조하라.

- 8) 롤즈의 용어로는 “합리적으로”가 되겠다. 롤즈의 사상에서 ‘합리성(rationality)’과 ‘합당성(reasonableness)’의 구분이 또한 중요하다. 합리성은 공적 영역에 대한 의식이 없는 주체의 논리적 일관성을 뜻하는 것으로서 여기서는 상호성을 기본으로 하는 공정성이 충족되기 어렵다. 그에 반해서 합당성은 공적 영역을 존중하여 주체의 이익이나 원리를 제어하는 것 그리고 그 결과로 나온 상호성을 만족시키는 결과를 뜻한다. 이 구분에 대한 자세한 설명도 역시 『정치적 자유주의』, 제2장 제1절 「합당한 것과 합리적인 것」 등을 참조하시오.
- 9) 롤즈는 위계적 협의체의 국가의 민주적 성격에 대하여 다음과 같이 말한다. “적정수준의 위

이처럼 롤즈는 국제관계에서 자유민주주의의 기준적 성격을 부정하고, 위에서 제시한 요건을 충족하는 비자유주의의 위계적 국가도 국제사회의 정규의 구성원으로 긍정한다. 그러나 그 요건들은 동시에 관용의 한계를 뜻하는 것이기도 하다. 즉 비자유주의적인 위계국가가 그의 국가이념을 국제적으로 관철하려는 팽창적 태도를 보인다는가, 혹은 국가이념을 이유로 소수자의 기본적 인권을 유린한다거나 하면 국제관계의 민주적 평화는 더 이상 존재하지 않게 된다. 이 문제는 바로 무법국가(outlaw state)에 대한 관계가 된다.

3. 무법국가들에 대한 방어와 개입으로서의 평화

롤즈가 희망하는 공정한 협력체계로서의 국제관계는 평화공존을 거부하는 팽창주의 국가들과 또 기본적인 인권을 유린하는 국가들에 의하여 침해받을 수 있다. 이 경우 롤즈는 방어와 개입의 만민법을 통하여 국제평화를 지키고자 한다.

전자는 곧 방어를 위한 전쟁의 권리를 통해 구현된다. 자유주의 입헌국가, 적정수준의 위계적 국가는 물론이고, 자애적 절대주의 국가¹¹⁾도 팽창주의적 국가의 공격에 대하

계적 사회에 사는 모든 사람들이 자유롭고 평등한 시민들로 또는 동등한 대표(1인1표)로 인정받을 만한 개인으로 간주되지 않음에도 불구하고 이들은 자신들의 사회에서 적정수준의 품위를 갖추고, 합리적이며, 도덕학습능력을 지닌 존재로 간주된다. 정치적 결정에 있어서 적정수준의 위계적 협의체는 비록 자유민주주의적 방식은 아니지만 그 사회의 종교적 관점에서 나름대로 다양한 목소리들을 경청할 기회를 부여한다. 나아가 개인들은 그 논의의 절차에서 협회, 법인 그리고 신분의 한 성원으로서 어느 선까지는 정치적 반대의견도 표현할 수 있는 권리를 가지며, 정부는 그러한 이견을 진지하게 수용하고 양심적으로 답변할 수 있다.” (『만민법』, 117, 번역은 필자가 부분적으로 수정)

10) 롤즈는 그와 같은 비자유주의적 적정수준의 국가의 가상적 예로서 이슬람국가인 카자니스탄을 제시한다. 카자니스탄의 특징은 다음과 같다. 카자니스탄은 이슬람국가이긴 하지만, 제국과 영토를 추구하지 않는다. 여기서 지하드(聖戰)는 군사적인 면이 아니라 정신적이고 도덕적인 차원에서 이해된다. (『만민법』, 124) 카자니스탄은 국가종교로서 이슬람을 채택하고 종교가 외교정책에 영향을 미치고, 이슬람교도가 아니면 고위관직에 오를 수 없지만, 기본적인 종교적 관용은 보장되어 있다. (『만민법』, 123) 비록 개인주의적 민주주의는 아니지만 각 집단의 의견이 반영되는 협의체의 의사결정절차를 갖추고 있으며, 사회의 공동선을 위한 법질서가 확립되어 있다.

11) 롤즈의 이론에서 국가의 종류는 다음의 다섯 가지로 상정된다(『만민법』, 서문 14 및 104-105): 1. 합당한 자유적 만민(reasonable liberal peoples), 2. 적정수준의 위계적 만민(decent hierarchical peoples) 3. 무법적 국가들(outlaw states), 4. 불리한 여건으로 고통받는 사회들(societies burdened by unfavorable conditions), 5. 자애적 절대주의(benevolent absolutisms)의 사회. 자애적 절대주의 체제의 국가는 기본적 인권을 존중하지만, 협의적 민주주의 체제가 결

여 스스로를 지킬 권리가 있다.

방어전쟁을 통한 국제적 평화의 확보는 전통적인 국제관계의 이념이라고 할 수 있다. 그러나 롤즈는 그에 머물지 않고, 인권을 통한 국제적 개입을 지지하고 나선다. 즉 기본적인 인권의 유린은 곧 국제관계의 민주적 평화를 해치는 심각한 사태로 인식되는 것이다. 이런 점에서 롤즈는 전통적 주권이론과 국가의 자율성의 개념을 제한한다.(『만민법』, 47이하)

즉 롤즈는 비록 주변국가들을 침략하거나 그럴 의도를 갖고 있지는 않더라도, 자국 내의 소수파의 인권을 유린하는 국가에 대하여는 국제적인 차원에서 개입할 수 있다고 보고 있다.(『만민법』, 146 각주1) 그러나 이 문제는 참으로 민감한 것이다. 롤즈는 그러한 인권유린 국가들을 약소국인 원시국가와 발전된 문명국가의 경우로 나누어 신중한 접근을 보이고 있다. 즉 전자의 경우에는 다른 발전된 국가들이 개입하는 것이 허용되지 않는 반면에 후자의 경우에는 강제적 간섭이 요청된다고 한다. (『만민법』, 151 각주 6)

롤즈는 비록 최소한도이긴 하지만 인권외교와 인권전쟁을 긍정하는 것이다. 롤즈의 만민법에서 인권은 핵심적인 요건 가운데 하나이다. 롤즈는 만민법에서 인권의 기능과 지위를 다음과 같이 정리하고 있다.(『만민법』, 130)

- 1.인권의 구현은 한 사회의 정치제도와 법질서의 적정성에 대한 필수조건이다.
- 2.인권의 구현은 정당화되고 강제적인 타국민의 간섭, 가령 외교적 및 경제적 제재 또는 중대한경우에 군사력에 의한 간섭을 배제하는 충분조건이 된다.(따라서 인권이 중대하게 유린되고 있다면, 군사력에 의한 간섭도 용인된다 - 필자 주)
- 3.인권은 만민간의 다원주의에 대한 하나의 한계를 설정한다.

4.결핍 사회에 대한 원조로서의 평화공존

롤즈의 만민법의 마지막 부분은 결핍사회 즉 불리한 여건으로 고통받는(burdened) 국가들에 대한 관계이다. 롤즈의 만민법의 이론에서 무법국가와 고통받는 사회에 대한 관계는 이른바 비이상적 이론에 속한다. 입헌 자유주의 국가와 적정수준의 위계국가 간에 형성되는 만민법의 질서 속에 무법국가는 그 무법성을 제거시키고, 고통받는 사회는 그 문제를 해소시켜서 정상적인 구성원으로 편입시킬 과제가 부여되는 것이다.

불리한 여건으로 고통받는 사회란 인적 자본과 기술수준 그리고 물질적 자원 및 과학기술이 결핍되어 있는 국가들을 말한다. 그러면 그러한 고통받는 사회의 문제를 어떻게 해소할 수 있을 것인가? 그 첫째 방법은 외적인 차원에서는 정상적인 국가들의 원조에 의하여 국제적 연대를 구축하는 것이고, 그 둘째 방법은 내부적인 차원에서는 고통받는 국가의 정치문화를 바꾸는 것이다. 여기서 롤즈가 보다 강조하는 것은 내부적인 정치문화의 혁신이다. 롤즈는 한 사회가 적절하게 조직되고 통치된다면 자원의 부족만으로 저개발의 결핍사회가 될리는 없다고 보고 있다.(『만민법』, 173)

롤즈는 센(Amartya Sen)의 유명한 연구에 크게 의지하고 있다. 센은 말하기를 “기근은 경제 재난이지 단순한 식량문제는 아니다”라고 하였다. 적정한 권원(權源)의 체계의 미비와 국가 차원의 식량정책의 부재가 곧 재앙의 원인이라는 것이다.¹²⁾

롤즈는 결핍된 사회들은 전통적인 종교적 도덕적 신념들과 같은 문화적 배경과 법제도, 소유권제도, 계급구조와 같은 정치적 전통들이 개선된다면 충분히 적정수준의 만민의 사회로 진입할 수 있을 것으로 보고 있다.(『만민법』, 169)

따라서 외부에서의 도움도 바로 그런 점에 대한 고려가 전제되어야 한다. 즉 결핍사회의 정치문화를 바꾸도록 도와야 하는 것이다. 하지만 롤즈는 그것을 위해 강제력을 사용하거나 또는 그 변화를 위한 자금의 지원은 만민법에 어긋나는 것으로 보아 부정한다. 결핍사회가 대외적으로 팽창적인 공격적 행태를 보이거나 대내적으로 인권을 의도적으로 유린하지 않는 이상 강제적 간섭이나 경제적 개입은 만민법에 반하는 것이다.(『만민법』, 176) 롤즈는 다만 한 사회의 종교와 문화를 부당하게 훼손한다는 비난을 받지 않는 한도 내에서 원조의 조건으로서 정치문화의 변화에 대한 충고를 줄 수 있다고 말한다.(『만민법』, 177)

이렇게 하여 결핍된 사회를 정규의 국제관계의 구성원으로 끌어들이는 과제는 원조를 통한 정치문화의 개선에 의해서 수행될 수 있는 것이다. 그런데 여기서 주의할 것은 그 원조의 의무는 단지 결핍된 국가가 국제관계의 자율적인 구성원이 될 수 있는 정도까지만 인정된다는 점이다.(『만민법』, 188) 즉 이 원조의 의무는 계속적인 재분배를 요구하는 것과 같은 분배의 정의는 아닌 것이다.

이와 관련하여 롤즈는 바이츠의 전지구적 평등주의의 이론을 비판한다. 바이츠는 롤즈의 정의의 두원칙 가운데 차등의 원칙(difference principle)을 원용하여 국제적인 차원에서도 자원과 부의 이동을 요구하는 지구적 분배의 정의(global distribution justice)

12) A. Sen, *Poverty and Famines*(Clarendon Press, 1981), 162쪽. 『만민법』, 174면에서 재인용.

를 천명한다.¹³⁾ 그러나 롤즈는 차등의 원리는 국내적인 차원에서만 적용될 수 있을 뿐이며, 국제적인 관계에서는 단지 제한된 원조의무로 족하며 그 이상은 실행되기 어렵다고 말한다.(『만민법』, 184)

III. 결어

본문에서 살펴본 롤즈의 평화공존의 사상은 그의 만민법의 원칙들에 의하여 정리될 수 있다.

1. 만민은 자유롭고 독립적인 존재이다. 이들의 자유와 독립성은 다른 국민에 의해 존중되어야 한다.
2. 만민은 조약과 약속을 준수해야 한다.
3. 만민은 평등하며 자신들을 구속하는 약정에 대한 당사자가 된다.
4. 만민은 불간섭의 의무를 준수해야 한다.
5. 만민은 자기 방어의 권리를 갖는다. 그러나 자기 방어 이외의 이유로 전쟁을 일으킬 수 있는 권리를 가지지 못한다.
6. 만민은 인권을 존중해야 한다.
7. 만민은 전쟁 수행에 있어 특별히 규정된 제약 사항들을 준수해야 한다.
8. 만민은 정의롭거나 적정수준의 정치 및 사회 체제의 유지를 저해하는 불리한 조건 하에 살고 있는 다른 국민을 도와줄 의무가 있다.

롤즈의 만민법의 규범원리들은 기존의 국제법의 원칙들 그리고 현실의 국제관계의 규범적 요청과 크게 다르지 않다. 롤즈는 자신의 이론은 ‘현실적 유토피아’라고 부른다. 롤즈는 평범한 듯이 보이는 위와 같은 만민법의 원칙들을 다시 한 번 우리 국제관계에서 확립하여야 하는 시급한 과제로서 제시하고 있는 것이다.

거듭 말하지만 롤즈의 이론은 서구 자유주의 중심의 국제법질서를 합리화하는 이론으로 치부될 수 없다. 그것은 그가 왜 국가들(states)이 아니라 만민(peoples)이라는 용

13) 이에 관하여는 앞의 각주 6 참조.

어를 쓰는가에서도 알 수 있다.¹⁴⁾ 롤즈는 현실의 국가와 평화공존의 국제관계의 구성원으로서의 이상적 만민을 구분한다. 물론 롤즈는 투키디데스이래로 제기된 현실주의 국제정치론을 결코 가볍게 취급하지 않는다.

세계정치의 특징은 여전히 세계적 무정부상황에서 힘, 명성, 국부를 추구하는 국가간의 투쟁으로 이해되고 있다. 롤즈는 그러한 상황에서 벗어나기 위하여 국가들이 만민의 수준으로 승화될 것을 요청하는 것이다. 국가와 만민은 큰 차이가 있다. 국가가 자신의 목표에 의해서 움직이고 다른 사회와의 문제를 해결하는 데에 있어 상호상의 기준을 무시한다면, 만약 국가의 힘에 대한 관심이 지배적이라면, 만약 국가의 이익에 다른 사회를 자신의 국가종교로 개종시키는 것, 국가의 통치영역을 확장하고 영토를 획득하는 것, 왕조나 제국 또는 민족의 영예와 권위를 추구하는 것, 국가의 상대적 경제력을 강화하는 것 등을 포함한다면 그 국가는 만민의 수준에 한참 못 미치는 것이다. 이러한 이익들은 국가로 하여금 타국가 및 국민들과 불화관계로 몰아넣는 경향이 있으며, 타국가가 팽창주의적인가와 관계없이 이들 국가의 안전과 안보를 위협하는 경향이 있다. 이런 배경적 상황들은 또한 패권전쟁을 유발할 위험이 있는 것이다. 그런 국가들과 달리 합당한 만민은 자신의 기본적 이익을 국제적 평화공존을 위하여 제한한다는 점에 그 특징이 있다.

롤즈의 만민법에는 인류 역사에서 저질러진 크나큰 죄악들에 대한 반성과 고민이 담겨있다. 롤즈는 부당한 전쟁과 압제, 종교적 박해와 양심의 자유에 대한 거부, 기아와 가난, 그리고 인종 말살 및 대량 학살의 비참한 역사를 떠올리며 만민법을 저술한 것이며, 그 결과로서 평화공존의 자유주의¹⁵⁾적 국제질서를 제시한 것이라고 할 수 있다. (『만민법』, 서문, 18) 롤즈는 그의 전 생애를 공정한 협력체계로서의 사회를 구성하는 규범적 원리에 대한 숙고에 바쳤다. 그의 『만민법』은 『정의론』과 『정치적 자유주의』에 이어 그러한 그의 역정의 완결이라고 할 수 있다. 앞의 두 저서가 일국적 차원에서 자유적 세계가 어떻게 가능할 수 있는지 보여주려고 하였다면, 『만민법』은 국제적 차원에서 적정수준의 만민의 세계적 사회가 어떻게 가능한지에 관하여 보여준 것이다.

14) 이에 관하여는 이 글의 각주 1을 참조하시오.

15) 이 자유주의는 롤즈의 『정치적 자유주의』에서 나오는 자유주의이다. 즉 포괄적 교리로서의 자유주의가 아니라 정치적 자유주의인 것이다. 이 자유주의는 오직 정치적 영역에서만 입헌적 자유주의의 원리를 말할 뿐 구성원들을 자유주의자로 개종할 의도를 갖지 않는다. 공정한 협력체계로서의 사회를 유지하기 위하여 사적인 이념에 의해 침해당해서는 안되는 입헌적 원칙들을 말하는 것일 뿐, 합리적이고 자유롭고 평등한 개인이라는 전체에서 나오는 개인주의적 정치체제와는 다른 것이다.