

# 신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해\*

김상배 서울대학교

## 논문 요약

이 글은 최근 네트워크 시대의 도래를 배경으로 하여 부상하고 있는 새로운 안보 패러다임을 이해하기 위한 이론적 작업을 펼쳤다. 최근 환경안보, 원자력안보, 사이버 안보, 보건안보, 인간안보, 사회안보 등의 분야에서 발생하고 있는 초국적이고 지구적인 위협을 이해하기 위해서 이 글이 던진 화두는 '신흥안보(emerging security)'이다. 신흥안보의 개념은 기존의 '비전통 안보(non-traditional security)'와 같은 소극적인 개념화의 경향을 넘어서 좀 더 적극적으로 새로운 안보연구를 벌이려는 문제의식을 바탕으로 한다. 복잡계 이론에서 말하는 창발(emergence)과 안보를 합성한 신흥안보는, '미시적 안전'이 양적으로 늘어나고 질적으로 연계되면서 어느 순간에 '거시적 안보'로 창발하는 안보 문제를 지칭한다. 이러한 신흥안보는 위협의 대상과 성격 및 해결주체, 그리고 여기서 파생되는 안보 세계정치의 양상이라는 점에서 국민국가 단위에서 군사안보를 강조했던 기존의 전통안보와는 크게 다르다. 1990년대부터 탈냉전을 배경으로 하여 새로운 안보 패러다임을 이론화하려는 노력이 없었던 것은 아니지만, 2010년대 중후반에 이르러 탈근대적 변환을 겪고 있는 안보문제를 다루기에는 미흡한 점이 많았다. 이러한 맥락에서 이 글은 복잡계 이론, 네트워크 이론, 조직이론, 진화생물학 등에서 제시한 이론적 논의들, 즉

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2053683)

원고접수일 2016년 1월 2일 | 심사시작일 2016년 1월 19일 | 게재확정일 2016년 2월 19일

창발(emergence), 자기조직화(self-organization), 임계성(criticality), 구조적 공백(structural hole), 양질전화(量質轉化), X-이벤트(extreme event), 비인간 행위자(non-human actor), 안보화(securitization), 네트워크 국가(network state), 메타 거버넌스(meta-governance), 적합력(fitness), 복원력(resilience) 등과 같은 개념들을 원용하여 신형안보 패러다임을 이해하기 위한 이론적 논의를 펼쳤다.

〈주제어〉 신형안보, 메타 거버넌스, 복잡계, 네트워크, 세계정치

## 1. 머리말

최근 지구적 차원에서 초국적으로 발생하는 새로운 위협들이 국제정치학의 관심사로 떠오르고 있다. 탈냉전, 지구화, 정보화, 민주화 등의 현상을 배경으로 출현한 이러한 위협들은 예기치 않은 천재 지변 외에도 인간이 개발한 기술 시스템의 오류나 사회 시스템의 위기 등으로 나타나고 있다. 지난 5년여 동안 동북아에서 발생한 사례만 보아도, 중국발 스모그와 미세먼지의 초국경적 피해, 일본에서 발생한 쓰나미와 후쿠시마 원전 사태, 북한의 사이버 공격과 미·중 사이버 갈등, 동남아와 한국에서 발병한 사스(SARS)와 메르스(MERS)의 확산, 북한의 인권과 탈북자 문제 등을 들 수 있다. 이러한 문제들은 여태까지 알려져 있지 않았던 종류의 재난을 야기할 가능성이 클 뿐만 아니라 시스템 내 여러 요소들이 서로 밀접하게 연계된 복잡계 현상을 배경으로 하고 있다는 점에서 해당 분야의 안전 문제를 넘어서 국가안보 전반에 피해를 주는 새로운 위협으로 인식되고 있다.

최근 지구적 차원에서 이러한 위협의 발생을 경계하고 대비해야 한다는 지적의 목소리가 높아지고 있음에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)은 900명의 전문가 의견조사를 바탕으로 작성한 ‘글로벌 리스크 2015’라는 보고서를 통해서 전 세계가 직면하고 있는 새로운 위협을 지적한 바 있다. 이 보고서는 경제적 위협, 환경적 위협, 지정학적 위협, 사회적 위협, 기술적 위협 등 5개 분야에 걸쳐 향후 10년 내에 다수 국가와 산업에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 28개 위험요인을 지적하고, 이러한 위험요인의 발생과 확산에 영향을 미치는 트렌드를 도출함으로써 전 세계적인 경종을 울리고자 하였다. 예를 들어, 기후변화, 자연재해, 대형인재, 생태계 손실, 물 위기, 정보인프라 파괴, 사이버 공격, 데이터 사기와 절도, 식량위기, 유행병, 만성질병, 항

생제 내성 박테리아 등과 같은 문제들이 새로운 위협의 요소들로 지적되었다(WEF 2015).

이러한 위협의 부상은 안보영역이 새로이 확대되는 현상뿐만 아니라 안보주체의 숫자와 범위의 확대 및 안보 세계정치의 양상을 변화시키고 있다. 이들 위협은 그 성격과 피해의 범위라는 점에서 지구적 차원에서 초국적으로 발생하는 안보문제인 동시에 지역과 국가 차원의 국지적이고 개인적인 안보문제에도 영향을 미치는 다층적인 성격을 지니고 있다. 국가 행위자 이외에도 국제기구, 다국적 기업, 글로벌 시민사회 등과 같은 비(非)국가 행위자들, 그리고 더 나아가 기술 및 사회 시스템 자체가 위협을 야기하는 원인이 되고 있다. 따라서 새로운 안보문제를 해결하기 위해서는 개별국가 차원을 넘어서 지역 및 글로벌 차원에서 모색되는 중층적이고 복합적인 거버넌스의 메커니즘을 마련하는 것이 필요하다. 요컨대 이러한 변화는 기존의 인식틀에서는 간과되었던 새로운 안보이슈의 발생이라는 단편적 차원을 넘어서, 좀 더 넓은 의미에서 파악된 새로운 안보 패러다임의 부상을 예견케 하고 있다.

사실 탈냉전 이후 전통안보의 발상을 넘어서 새로운 안보 패러다임을 개념화하려는 학계의 노력은 계속되어 왔다. 예를 들어 1980-90년대에 부상한, 이른바 코펜하겐 학파의 안보이론은 탈냉전기의 안보문제를 새로운 시각으로 다루었던 대표적인 시도였다. 이외에도 전통안보와 대비되는 의미에서 비전통 안보를 강조한 연구들이 활발히 진행되어 왔다. 이들 연구는 구성주의 시각에서 안보현실의 화행(話行, speech-act) 차원을 강조하거나 종전에는 지엽적으로 취급되었던 비군사 안보 문제들에 좀 더 적극적으로 눈을 돌리게 함으로써, 탈냉전 이후의 안보연구가 국가 중심의 군사안보 연구를 넘어서 새로운 지평을 개척하는 데 기여했던 것이 사실이다. 그러나 비판적 시각에서 보면, 이들 연구는 복잡계 환경을 배경으로 해서 새로이 부상하고 있는 탈근대 안보이슈의 고유한 성격과 이로 인해서 발생하는 안보현실의 변화, 그리고 이에 대응하는 데 적합한 거버넌스의 내용에 대한 구체적 논의를 결여했던 것도 사실이다.

이 글은 새로운 안보 패러다임을 이론적으로 탐구해온 국내외 국제정치학계 논의의 연속선상에서 새로운 안보 패러다임을 이론화하는 작업을 펼쳤다. 이 글이 환경안보, 원자력안보, 사이버 안보, 보건안보, 인간안보, 사회안보 등과 같이 초국적으로 발생하는 새로운 위협을 이해하기 위해서 제시하는 개념은 ‘신흥안보(emerging security)’이다. 신흥안보의 개념은 기존의 비전통 안보(non-traditional security)와 같은 소극적인 개념화의 경향을 넘어서 좀 더 적극적으로 새로운 안보연구를 벌이려는 문제의식을 바탕으로 한다. 따라서 신흥안보라는 개념은 단순히 새롭다는 의미를 넘어서 고안되었다. 이 글에서 말하는 신흥안보의 개념은 복잡계 이론과 네트워크 이론에서 개발된 다양한 이론적 논의들, 즉 창발(emergence), 자기조직화(self-organization), 임계성(criticality), 구조적 공백(structural hole), 양질전화(量質轉化), X-이벤트(extreme event), 비인간 행위자(non-human actor), 안보화(securitization) 등과 같은 개념을 반영하여 고안되었다.

이러한 이론적 시각을 원용해서 볼 때, 신흥안보 이슈들은 일상생활의 미시적 차원에서 발생하는 안전의 문제들이 특정한 계기를 만나서 거시적 국가안보의 문제로 증폭되는 특징을 지닌다. 다양한 국가 및 비국가 행위자, 하물며 비인간 행위자까지도 관여하기 때문에 그 발생원인과 확산경로 및 파급효과

를 예측하는 것이 쉽지 않다. 신흥안보 분야의 위험은 전례 없던 극단적 사건의 형태로 발생할 가능성이 높을 뿐만 아니라 그 위험의 발생 및 확산의 양상도 개별 신흥안보 분야들 간의 상호 연계성이 증폭되는 과정에서 발생하는 경향이 있다. 이러한 특징들은 개별 신흥안보 이슈에 따라서 다르게 나타나기 까지 해서 보편적 해법의 마련을 더욱 어렵게 한다. 잘 알려지지 않은 위험이다 보니 당연히 그 위험의 정체를 놓고 다양한 담론과 억측이 난무하는 경우가 발생하기도 한다. 게다가 이들 신흥안보 분야의 갈등이 전통안보 이슈들과 연계되면서 국가 간 갈등으로 비화될 가능성이 크게 높아지고 있다.

국민국가 단위에서 주로 군사안보를 중시하는 전통안보의 발상과 개념만으로는 이렇게 신흥안보 분야에서 발생하는 새로운 위험에 제대로 대처할 수 없다. 위험의 규모와 성격이 단지 전통안보의 문턱을 넘지 않았다는 이유만으로, 다시 말해 국가 간 분쟁이 발생하여 전쟁이 나지 않았다는 이유만으로 국가 차원의 중요한 안보문제가 아니라고 미뤄놓을 수만 없다. 다양한 차원에서 상호의존이 심화되고 있는 오늘날, 포탄이 날아오고 총에 맞아서 생명을 잃을 가능성만큼이나 환경오염이 악화되고 전염병에 걸려서 삶이 위태로워질 가능성이 커졌다. 게다가 신흥안보 분야의 사건들은 어느 순간에 돌발적으로 발생하여 급속히 확산될 가능성이 높으며, 그렇기 때문에 그 위험을 통제하는 것이 더욱 어려운 난제들이다. 이러한 상황에 직면하여 냉전기 안보관에 기원을 두는 전통안보를 대하는 거버넌스 양식으로 새로운 위험에 대처하겠다는 접근은 한계를 지닐 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 이 글은 사회과학 분야의 조직이론과 자연과학 분야의 진화론을 원용하여 신흥안보 분야의 위험에 대처하는 새로운 거버넌스의 이론을 모색하였다. 특히 21세기 국가모델로서 거론되는 ‘네트워크 국가(network state)’가 펼치는 새로운 거버넌스의 양식을 개념화하였는데, 특히 밥 제삽(Bob Jessop)의 ‘메타 거버넌스(meta-governance)’ 개념에 주목하였다(Jessop 2003). ‘거버넌스의 거버넌스(the governance of governance)’라는 뜻의 메타 거버넌스는 각 분야에서 이루어지는 개별 행위자들의 ‘거버넌스’를 망라하여 조정하는 네트워크 국가의 ‘거버넌스’를 의미한다. 이러한 메타 거버넌스는, 군사안보와 같은 어느 한 영역의 관리에 치중하는 전통안보 분야와는 달리, 여러 분야에 걸쳐서 다양한 유형의 위험들이 창궐하는 신흥안보 분야에 적합한 거버넌스 양식이라고 할 수 있다. 또한 국내적으로 다양한 행위자들을 조율하는 기능과 함께 개별국가 차원을 넘어서는 지역 및 글로벌 거버넌스의 구축이 요구되는 신흥안보 분야에 적합한 거버넌스 양식이다. 이러한 메타 거버넌스의 구체적인 작동방식을 이론화하기 위해서 이 글은 거버넌스 유형에 대한 이론적 논의뿐만 아니라 진화생물학에 기원을 두는 적합력(fitness)과 복원력(resilience) 등의 개념을 적극적으로 원용하였다.

이 글은 크게 세 부분으로 구성되었다. 제2장은 탈냉전 이후 국내외에서 이루어졌던 새로운 안보이론의 시도들을 검토함으로써, 이 글에서 제시하는 신흥안보에 대한 논의가 지닌 연구사적인 위상을 설정하였다. 제3장은 복잡계 및 네트워크 이론의 개념적 논의를 원용하여 신흥안보의 용어와 개념, 신흥안보가 창발하는 조건 및 신흥안보 분야가 지니는 고유한 특성 등을 살펴보았다. 제4장은 신흥안보의 도전에 대응하는 새로운 안보 거버넌스의 필요성을 지적하고, 이러한 문제의식을 바탕으로 새로운

국가모델(즉 네트워크 국가)에 입각한 거버넌스의 양식으로서 적합력과 복원력의 메타 거버넌스에 대한 이론적 논의를 펼쳤다. 끝으로, 맺음말에서는 신흥안보의 부상과 메타 거버넌스에 대한 이 글의 논의를 종합·요약하고 신흥안보 거버넌스를 모색해야만 하는 한국의 과제를 간략히 지적하였다.

## II. 새로운 안보이론에 대한 기존논의

1980-90년대 안보연구는 탈냉전 이후 새로운 양상의 위협들이 발생하는 환경에서 국가 행위자들 간의 군사안보에 치중해온 기존 전통안보의 개념만으로는 새로운 변화를 설명하기 어렵다는 문제의식에서 출발하였다. 이렇게 전통안보의 경계를 넘으려는 대표적인 시도는, 배리 부잔(Barry Buzan)으로 대표되는 코펜하겐 학파의 안보이론에서 찾을 수 있다. 코펜하겐 학파는 1985년 덴마크에 설립된 코펜하겐평화연구소(COPRI: Copenhagen Peace Research Institute)를 중심으로 냉전 담론을 넘어서는 새로운 안보이론의 지평을 개척한 일련의 학자들을 일컫는다. 코펜하겐 학파는 기존 안보이론의 연구경향에 대한 비판을 통해서 탈냉전기 안보의 복잡성과 안보담론의 규범성을 지적한 것으로 유명하다.<sup>1)</sup>

코펜하겐 학파가 제시한 안보이론의 골자는 안보주체의 다양화와 안보대상의 확대에 요약된다. 탈냉전 시대를 맞이하여 국가 행위자 이외에도 국가 하위의 행위자들이나 국가의 경계를 넘나들며 활동하는 행위자들을 모두 포괄하여 안보이론을 구성해야 한다고 주장하였다. 동시에 군사안보 영역 이외에도 정치, 경제, 사회, 환경 등의 비군사 영역도 안보이론의 연구대상이 되어야 한다는 것이었다. 이러한 문제제기는 코펜하겐 학파 학자들이 강조하고 있는 사회안보(societal security) 개념에서 잘 드러난다. 사회안보의 개념은 국가와 더불어 시민사회가 안보주체로 중요한 역할을 한다는 인식하에서 출발하여 사회 자체의 정체성을 강조하고, 이러한 새로운 안보영역으로 사회적 정체성의 변수가 전통안보 문제와 어떻게 연결되는가의 문제를 탐구하였다.

또한 코펜하겐 학파는 구성주의 시각을 원용하여 과거의 안보이론에서는 큰 비중을 두지 않았던 관념의 중요성을 강조한 것으로도 유명하다. 구체적으로 코펜하겐 학파가 제시한 안보화(securitization)는 안보담론이 사회적으로 형성되는 과정을 지칭하는 개념으로서 구성주의 시각에서 안보행위를 이해하는 데 기여했다. 안보화 이론에 의하면, 안보란 객관적(또는 주관적)으로 실재하는 어떤 조건이라기보다는 현존하는 위협이 무엇인가에 대한 사회적 합의를 간(間) 주관적으로 구성하는 정치담론이다. 다시 말해, 안보는 객관적으로 존재하기보다는(또는 존재하더라도) 안보 행위자에

1) 코펜하겐 학파로 분류되는 안보이론가들의 저작으로는 Buzan et al.(1998), Buzan and Hensen(2009), McSweeney(2007), Huysmans(2007), Hough et al. (2015) 등을 참조하기 바란다.

의해서 현존하는 위협의 대상, 즉 안전이 보장되어야 할 안보의 대상이 무엇인지를 정치적으로 쟁점화하는 과정에서 구성되는 것이라는 인식을 제시하였다.<sup>2)</sup>

이러한 코펜하겐 학파의 안보이론은 지난 20여 년간 국제정치학계에 의미 있는 성과를 남겼음에도 이 글이 제시하는 신흥안보 이론의 시각에서 볼 때, 새롭게 변화한 시대적 상황과 새로이 원용할 이론적 시각에 비추어 비판적으로 검토하고 보완할 필요가 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 코펜하겐 학파와 신흥안보 이론을 대비해보면, 적어도 다음과 같은 다섯 가지의 차이점을 부각시켜볼 수 있다.

첫째, 코펜하겐 학파가 1980-90년대의 안보 현실을 배경으로 잉태되었다면, 신흥안보 이론의 출현은 2010년대를 배경으로 한다. 둘째, 코펜하겐 학파가 탈냉전이라는 국제정치 패권구조의 변동이라는 와중에 부각된 안보문제에 주목했다면, 신흥안보 이론의 문제의식은 근대 국제정치의 질적 변환이라는 맥락에서 본 탈근대 안보에서부터 시작한다. 셋째, 코펜하겐 학파가 화행의 관점에서 '위협'의 사회적 구성이라는 안보화의 문제를 천착했다면, 신흥안보 이론은 단순한 '안보담론'의 탐구에만 그치는 것이 아니라 '안보현실' 자체의 실제적 변환을 탐구한다. 넷째, 코펜하겐 학파가 군사안보를 넘어서 새로이 부상한 안보 위협들을 '복합안보'라는 이름으로 나열하는 데 그쳤다면, 신흥안보 이론은 미시적 '안전' 문제에서 거시적 '안보' 문제로 창발하는 새로운 안보 패러다임의 구조와 동학을 탐구한다. 끝으로, 코펜하겐 학파의 논의가 냉전과 근대를 넘어선 유럽의 현실에 기반을 두고 있다면, 신흥안보 이론은 근대의 숙제와 함께 탈냉전 및 탈근대의 도전을 동시에 해결해야 하는 동아시아의 현실을 염두에 둔다.

이러한 신흥안보 이론의 문제의식은, 지난 20여 년 동안 국내에서 발전해온 '복합세계정치론'과 '복합안보론'의 시도에 뿌리를 두고 있다. 1990년대 초반 냉전의 종식 직후 국내 학계에서 제기된 '복합안보'의 개념은 근대의 프로젝트가 완성되지 않은 상황에서 곧바로 탈근대의 물결을 맞이해야만 했던 한반도의 이중적 과제를 담아내려던 시도였다(하영선 편 1993). 당시 '복합안보' 개념은 초강대국의 쇠퇴와 지역 안보질서의 자율성 증가, 국제기구의 역할 증가 등과 같은 행위주체의 변화와 행위영역의 변화를 동시에 담아내려는 문제제기였다. 이러한 점에서 민병원(2012, 138)은 한반도와 동아시아의 근대-탈근대의 복합성을 고려한 '복합안보'의 개념은 탈냉전이라는 맥락에서 안보주체와 안보대상의 다양성을 강조한 코펜하겐 학파의 문제의식을 앞서가는 것이었다고 한다. 근대와 탈근대의 병존 그리고 여기서 야기되는 복합 안보질서의 모습은 21세기에도 여전히 동아시아와 한반도의 안보담론을 자극하는 독특한 성격으로 작동하고 있다.

2000년대 중후반 코펜하겐 학파의 복합안보론을 수용하면서도 이를 보완하고 비판하려는 국내학계의 시도에도 주목할 필요가 있다(민병원 2006). 코펜하겐 학파의 안보개념을 동아시아의 맥락에 적용한 비전통 안보나 '지역안보복합체(regional security complex)'의 논의도 진행되었다(이신화 2006). 또한 코펜하겐 학파의 이론을 뛰어넘는 새로운 안보 패러다임으로서 네트워크 사고와 위협사회 개념의 도입 필요성을 강조한 시도에도 주목할 필요가 있다(민병원 2007). 새로운 안보 패러다임의 문제제기는 구조

2) 코펜하겐 학파의 학자들이 개발한 안보화 이론에 대해서는 Wæver et al.(1993), Wæver(1995), Balzacq ed.(2011), Hansen and Nissenbaum(2009) 등을 참조하기 바란다.

적 차원에서 세계정치가 네트워크화되어 가는 추세와 복합적인 세계위험사회(world risk society)의 부상이라는 인식을 바탕으로 한다. 울리히 벡(Ulrich Beck 2005)이 제창한 세계위험사회의 개념은 초국가적 상호연계성이 심화되고 불확실성과 불안정성이 증대되는 현실 속에서 빠른 전파력과 예측 불가능한 폭발성을 지닌 21세기 안보 문제의 위험성을 지적하였다. 이러한 2000년대의 논의들은 복잡계 환경에서 출현한 신흥안보 이슈를 탐구하는 이 글의 문제의식과 통하는 바가 크다.

오늘날 안보에 대한 위협이 네트워크의 속성을 지니고 있음을 지적하는 국내 학계의 연구는 2010년대에 이르러 ‘복합 세계정치’와 ‘네트워크 세계정치’에 대한 이론화의 작업을 바탕으로 지속되었다. 네트워크의 시각에서 본 안보론의 문제제기는 각각의 안보 이슈들이 네트워크라는 맥락에서 어떻게 복합되는지에 대한 공식과 새로운 환경에 적합한 작동 메커니즘을 밝히려는 ‘네트워크 안보(network security)’에 대한 논의와 통한다. 네트워크 안보는 기존의 복합안보 이론에서 취했던, 탈냉전 이후 새로이 부상한 안보 이슈들을 망라하는 방식을 넘어서는 문제의식이라고 할 수 있다. 이러한 네트워크 안보의 개념은 미시적 안전 문제에서 거시적 안보 문제가 창발하는 과정 및 이를 가능케 하는 현실의 구조를 탐구하려는 신흥안보 이론의 문제의식과도 통한다. 그러나 이러한 네트워크 안보의 개념이 상대적으로 결여했던 것은 새로운 안보이론에서 전통안보를 어떻게 자리매김할 것인가의 문제였다. 이러한 점에서 신흥안보 이론은 복합안보와 네트워크 안보의 개념이 제시한 문제의식을 모두 담아내는 해법을 고민할 과제를 안고 있다(하영선·김상배 편 2010; 2012; 김상배 2014).

### III. 신흥안보, 그 창발의 개념화

#### 1. 신흥과 안보, 그리고 신흥안보

이 글에서 제시하는 신흥안보라는 말은 단순히 ‘새로운 안보’라는 의미만은 아니다. ‘신흥(新興)’은 복잡계 이론에서 말하는 ‘emergence,’ 즉 창발(創發)의 번역어이다.<sup>3)</sup> 개념어로서의 창발이란 복잡계에서 자기조직화의 과정을 통해 새롭고 일관된 구조나 패턴, 속성 등이 나타나는 현상을 의미한다. 창발이란 미시적 단계에서는 볼 수 없던 존재들, 즉 자체적인 속성을 드러낼 수 없던 소규모의 단순한 존재들이 복잡한 상호작용을 통해 상호 연계성을 증대시킴으로써 거시적 단계에 이르러 일정한 패턴과 규칙성을 드러내는 것을 의미한다. 다시 말해 창발이란 미시적 단계에서는 무질서한 카오스

3) ‘emergence’는 국내 자연과학계에서 흔히 창발(創發)이라고 번역하는데 이 글에서는 안보라는 말과의 합성을 고려하여 ‘신흥’이라고 번역하였다. 그러나 ‘emergence’라는 용어를 안보와 합성하지 않고 따로 사용하는 경우에는 학계에 이미 통용되고 있는 창발이라는 용어를 사용하였다.

(chaos)였지만 자기조직화의 과정을 통해서 거시적 단계에서는 질서(order)가 생성되는 현상이다. 생물현상에서 창발의 사례로서 가장 많이 거론되는 것은, 전체 디자인이 없이도 지능이 낮은 개별 개미들의 협업을 통해서 건설되는 거대한 개미탑이 있다. 물리현상에서 발견되는 창발의 사례로는 눈송이에서 발견되는 복합적인 대칭구조, 즉 프랙털(fractal) 패턴의 형성이 있다.

한편 신흥과 합성한 ‘안보’라는 말의 의미도 되새겨 볼 필요가 있다. ‘security’의 번역어인 안보라는 말은 그 의미가 고정되어 있다기보다는 안보 문제가 제기되는 맥락에 따라서 그 말이 담고 있는 의미 중에서 특정한 부분이 부각되기도 한다. 예를 들어, ‘security’와 관련하여 사용하는 안전(安全), 보안(保安), 공안(公安), 안보(安保) 등의 용어 차이는 단순한 말뜻의 고유한 의미보다 사회적으로 구성된 의미의 차이가 중요함을 보여준다. ‘안보’라는 용어는 영어에서는 주로 ‘security’ 즉 ‘secure(to make safe)’한 상태를 의미한다. 이를 번역하는 경우에는 그 용례에 따라서 안전(安全, safety)이나 보호(保護, protection) 등과 같은 중립적인 뉘앙스의 용어로 번역되기도 한다. 경우에 따라서는 국내정치나 치안의 뉘앙스를 갖는 보안(保安)이나 공안(公安)이라는 말로 번역되기도 한다. 대외적인 함의나 생존의 문제를 거론하는 경우 주로 안보(安保)라고 번역되는 경향이 있다.

이러한 창발과 안보의 개념에 입각해서 볼 때, 신흥안보란 미시적 차원에서는 단순히 소규모 단위의 안전(安全, safety)의 문제였는데 거시적 차원으로 가면 좀 더 대규모 단위의 안보(安保, security) 문제가 되는 현상을 의미한다. 즉 신흥안보란 미시적 차원의 개별안전(individual safety)의 문제가 양적으로 늘어나서 집합안전(collective safety) 또는 집합안보(collective security)의 문제가 되고, 더 나아가 질적 연계성이 커지면서 거시적 차원에서 파악되는 일반안보(general security)의 문제가 되는 현상이다. 이러한 창발의 맥락에서 안보 문제를 보면 우리가 이전에 알고 있던 ‘안보’의 개념 자체를 다시 세워야 할 필요가 발생한다. 다시 말해 예전에는 거시적 안보만을 논했지만 이제는 창발의 가능성이 있는 미시적 안전에 대해서도 안보의 관점에서 이해해야 하는 필요성이 발생하기 때문이다.

이렇듯 신흥안보의 문제들은 미시적 행위자들이 대강의 규칙만 가지고 수많은 시행착오를 거쳐서 거시적 문제를 해결하는(또는 격변이 발생하는) 상향식 접근법을 통해서 발생하는 특징을 지닌다. 페르 박(Per Bak)의 자기조직화 임계성(self-organized criticality, SOC)의 개념을 원용하면, 시스템의 거시적 격변 현상으로서 신흥안보 분야의 재난은 갑작스럽게 발생한 것으로 보여도 그 내부에서 끊임없이 이루어진 복잡한 상호작용의 결과이다.<sup>4)</sup> 그렇다면 이러한 과정에서 관건이 되는 것은 창발이 이루어지는 규칙을 찾아내서 격변이나 재난이 언제 어떻게 발생하는지, 그리고 이러한 재난을 어떻게 예방할 수 있는지를 밝히는 문제일 것이다. 그러나 이러한 설명과 예측을 하는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 신흥안보의 현상이 비선형 메커니즘, 자기조직화, 분산형 상향식 네트워크 구조와 미시적 규칙 그리고 협력의 진화 등을 특징으로 하는 복잡계 현상을 배경으로 발생하기 때문이다.

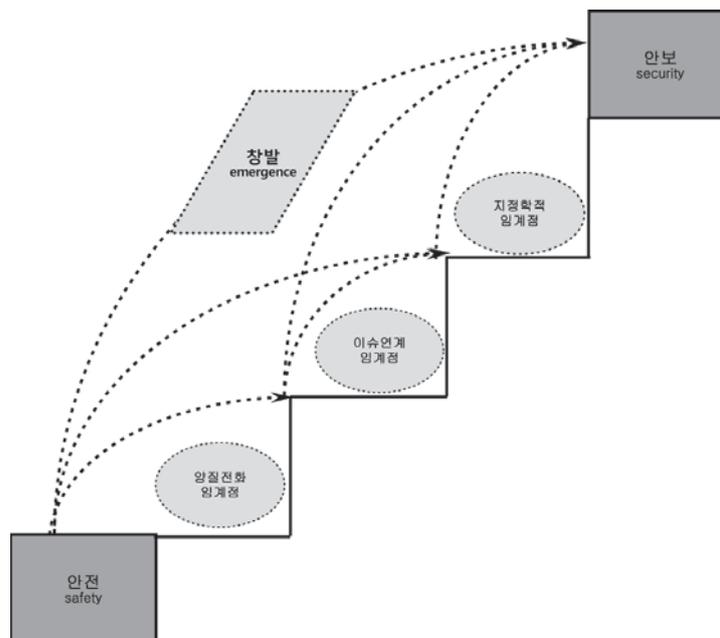
4) 이와 관련하여 페르 박은 모래탑의 사례를 들고 있는데, 모래탑을 쌓을 때마다 크고 작은 붕괴 현상이 발생하는데, 이것은 모래탑이라는 시스템 내부에서 일어나는 모래알 사이의 역학관계로부터 비롯된다는 것이다(페르 박 2012). 이밖에도 지진, 산불, 도시의 발달, 생태계 붕괴, 전쟁, 혁명 등의 사례를 들 수 있다.

## 2. 신흥안보, 그 창발의 조건

이상에서 살펴보았듯이, 복잡계의 맥락에서 보는 신흥안보는 시스템 내 미시적 상호작용이 양적·질적으로 변화하여 일정 수준을 넘어 거시적 차원에 이르게 되면, 그 전에는 드러나지 않던 패턴이 드러나는 현상이다. 이렇게 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 조건, 또는 양자를 가르는 임계점(critical point)은 어디인가? 복잡계 이론의 논의를 원용하면, 신흥안보의 위험은, <그림 1>에서 보는 바와 같이, 3단계로 형성되는 ‘임계성(criticality)의 사다리’를 따라 창발한다. 이러한 3단계 창발론은 마치 곤충이 ‘유충’의 단계를 거쳐서 ‘번데기’가 되고 더 나아가 ‘성충’이 되는 3단계의 과정을 따라서 변태하는(transform) 것을 연상케 한다. 물론 이러한 3단계 창발과정에서 발견되는 임계점은 순차적으로 형성되는 것이 아니라 상호 중첩될 뿐만 아니라 경우에 따라서는 동시에 발생하기도 한다.

첫째, 가장 포괄적인 의미에서 신흥안보의 위험은 이슈영역 내의 안전사고가 양적으로 증가하여 일정한 수준을 넘는 경우에 창발한다. 이는 양적증대가 질적변화를 야기하는, 이른바 양질전화(量質轉化)의 현상을 의미한다. 평소에는 개별 단위 차원의 안전이 문제시될 정도의 미미한 사건들이었지만, 그 발생 숫자가 늘어나서 갑작스럽게 양질전화의 임계점을 넘게 되면 국가와 사회의 안보를 위협하는 심각한 문제가 된다. 이러한 외중에 미시적 안전과 거시적 안보를 구분하던 종전의 경계는 무너지고, 사소한 일상생활 속의 안전문제라도 거시적 안보의 관점에서 다루어야 하는 일이 벌어진다.

<그림 1> 신흥안보의 3단계 창발론



출처: 김상배(2015, 17)

이렇게 양질전화의 임계성이 문제시되는 사례는 신홍안보 분야에서 다양하게 나타난다. 예를 들어, 1인당 에너지 소비량의 증가는 어느 순간에 빙하를 녹이고 해수면을 상승시키는 지구온난화의 주범이 된다. 어느 가족 중의 한명이 감기에 걸리는 것은 큰 위협이 아니지만 거대 도시 전체에 감기, 그것도 치사율이 높은 신종플루가 유행하는 것은 국가안보의 문제가 된다. 컴퓨터 한 대에서 발견된 악성코드는 그냥 무시될 수도 있겠지만 국가 기반시설을 통제하는 컴퓨터 시스템에 대한 해킹은 국가적 차원에서 그냥 지나칠 수 없는 중대한 위협이다. 마찬가지로 국경을 넘는 난민의 증가는 어느 지점을 넘으면 사회안보의 문제가 된다.

둘째, 신홍안보 이슈들 간의 질적 연계성이 높아지게 되면, 어느 한 부문에서 발생한 안전의 문제가 임계점을 넘어서 거시적 안보의 문제가 될 가능성이 커진다. 이러한 이슈연계의 문제는 양적인 차원에서 단순히 링크 하나를 더하는 차원이 아니라 신홍안보의 이슈네트워크에서 발견되는 ‘구조적 공백(structural hole)’을 메우는 질적인 변화의 문제이다(Burt 1992). 다시 말해 끊어진 링크들이 연결됨으로써 전체 이슈구조의 변동이 발생하게 되고 그 와중에 해당 이슈의 ‘연결 중심성’이 커지는 것을 의미한다. 이러한 이슈연계의 효과는, <그림 2>에서 보는 바와 같이, WEF의 글로벌 리스크 보고서에서도 지적된 바 있다(WEF 2015).

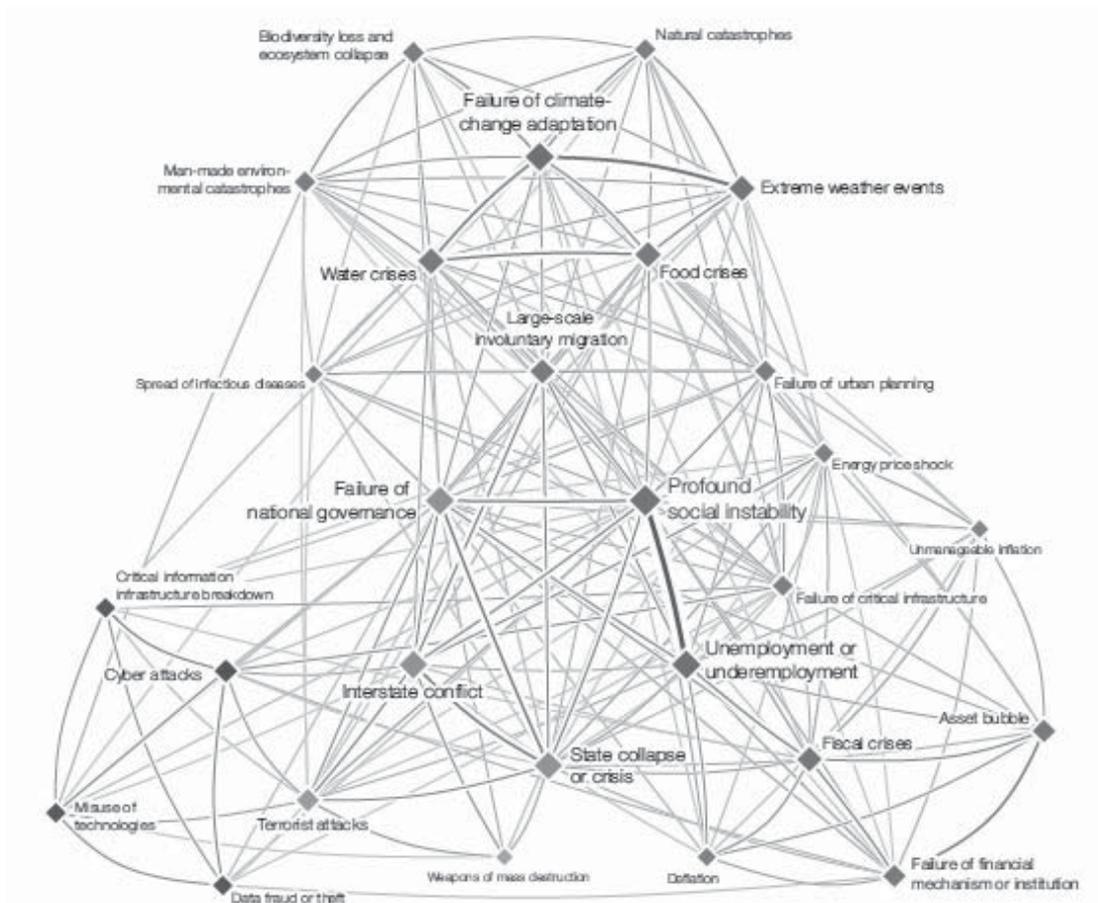
이렇게 이슈연계 임계점을 넘어서 신홍안보 위협이 창발하는 사례는 여러 분야에서 발견된다. 기후변화는 이슈연계성이 매우 높은 사례인데, 홍수, 가뭄 등과 같은 자연재해뿐만 아니라 수자원 및 식량위기 등과 연계되면서 환경안보의 문제로 인식된다. 이주와 난민 문제는 그 자체로서는 크게 문제될 것은 없을지 모르나, 실업문제, 사회질서 불안정, 문화적 정체성, 그리고 더 심한 경우에는 인간안보의 위협과 테러의 발생 등과 연계되는 경우 국가적 차원에서 좌시할 수 없는 안보문제가 된다. 식량문제도 최근 에너지 문제 해결을 위해 곡물을 이용한 바이오 연료의 생산 문제와 연계되면서 심각한 식량안보가 되기도 했다. 해킹 공격이 원자력 발전소의 컴퓨터 시스템에 대해서 감행될 경우는 그 위협은 더욱 커지며, 이러한 해킹이 정치적 목적과 결부된 테러의 수단이 될 경우 그 위협성은 더욱 증폭된다.

끝으로, 양질전화나 이슈연계성을 통해서 창발하는 신홍안보 이슈가 전통안보 이슈와 연계되는 경우 이는 명실상부한 국가안보의 문제가 된다. 신홍안보 위협이 아무리 심해지더라도 관련 행위자들의 협력을 통해서 무난히 풀 수 있는 성격의 것이라면 굳이 ‘안보’라는 말을 거론할 필요도 없을지 모른다. 그러나 신홍안보의 위협이 일종의 ‘지정학적 임계점’을 넘어서 국가 간 분쟁의 대상이 되면 이는 명백한 안보문제가 된다. 이 지경에 이르면 국가 행위자가 개입할 근거가 발생하게 되고 문제의 해결을 위한 국제협력의 메커니즘이 가동된다. 이러한 관점에서 보면 신홍안보는 비전통 안보의 개념과는 달리 전통안보 문제도 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

이렇게 신홍안보의 이슈가 전통안보의 영역으로 진입하는 사례는 많다. 자연재해와 환경악화로 인한 난민의 발생은 지정학적 차원에서 국가 간 갈등을 야기하기도 하며, 경우에 따라서는 국가 간 무력 충돌도 유발하는 위협요인이다. 최근 종교적·문화적 정체성의 문제는 테러 등의 문제와 연계되면서

국가 간 분쟁 또는 전쟁의 중요한 원인으로 등장하고 있다. 또한 평화적 목적의 원자력 발전이 군사적 목적의 핵무기 개발과 연계되는 문제, 해커들의 장난거리였던 해킹이 최근 국가 간 사이버 전쟁으로 전화되는 문제, 보건안보 분야에서 생화학무기의 사용을 둘러싼 논란 등은 신흥안보가 전통안보와 만나는 현상을 보여주는 사례들이다.

〈그림 2〉 WEF의 글로벌 리스크의 상호연계도, 2015



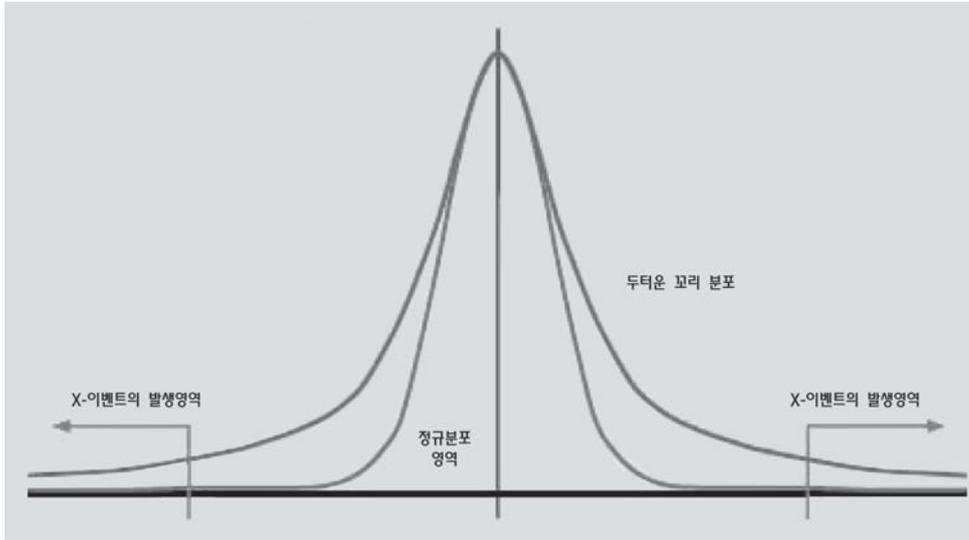
출처: World Economic Forum (2015)

### 3. 신흥안보의 복잡계적 특성

신흥안보의 위험은 전통안보 이슈와는 구별되는 몇 가지 독특한 특성을 지니는데, 이는 수면 아래에서 위로 떠오르는 현상을 연상케 하는 창발의 메커니즘을 따르기 때문이다. 전통안보의 위험이 대체로 수면 위에서 보이는 경우가 많다면, 신흥안보의 위험은 대부분의 경우 아직 수면 위로 떠오르지 않은, 그래서 잘 보이지 않는 위험이기 때문에 드러나는 특성들이다. 이 글에서는 다음과 같은 세 가지 특성

에 주목했는데, 이들은 주로 신홍안보 분야에서 나타나는 위험발생의 예측 불가능성과 창발 중인 위험의 비가시성과 밀접한 관련이 있다.

〈그림 3〉 정규분포와 두터운 꼬리 분포



출처: Casti et al (2011, 51).

첫째, 신홍안보 분야의 위험은 X-이벤트(extreme event)로 불리는 극단적 사건의 형태로 발생한다. X-이벤트는 기존 사고방식으로는 발생할 확률이 매우 낮아서 예측할 수 없기 때문에 만약에 실제로 발생할 경우 그 파급효과가 엄청난 종류의 붕괴(avalanche) 또는 격변(catastrophe) 현상이다. 일상적으로 발생하는 사건들은 정규분포를 이루기 때문에, 그 정규분포의 밖에 존재하는 X-이벤트가 실제로 발생할 확률은 매우 낮다. 그런데 이러한 정규분포는 각각의 사건이 서로 독립적으로 발생한다는 것을 전제로 한다. 따라서 만약에 앞서 언급한 바와 같이 신홍안보 이슈들 간의 상호연계성이 높은 복잡계 환경을 전제로 한다면 발생확률이 지극히 낮았던 극단적인 사건일지라도 〈그림 3〉의 두터운 꼬리(fat-tail) 분포에서 발생할 가능성이 있다(Casti et al 2011).

존 캐스티(John Casti)는 X-이벤트의 발생 원인을 시스템에 내재되어 있는 복잡성에서 찾는다. 하나의 시스템을 이루는 세부 시스템 간 복잡성의 진화정도가 차이가 날 때, 이 차이를 극복하기 위해 (아니면 견디지 못해) 극단적 사건이 발생한다는 것이다. 예를 들어, 후쿠시마 원전사태는 대표적인 X-이벤트이다. 후쿠시마 원전의 설계자는 정규분포 내에서 발생 가능성이 있는 지진의 강도만을 고려하여 시스템을 디자인했다. 그러나 예상치 못했던 강도의 쓰나미가 발생하여 기술 시스템의 복잡성을 증가하게 되자 큰 재난이 발생했다. 과거 여러 번 발생하여 이미 많은 양의 데이터가 축적되어 있는 사건의 경우에는 수학적인 모델 등을 활용한 예측이 가능하겠지만, X-이벤트 영역의 사건들은 기존 데이터를 활용할 수 없어서 대비하기가 힘들다는 것이다(캐스티 2012).

둘째, 신홍안보 위협의 예측 불가능성과 밀접한 관련이 있는 또 하나의 특징은, 위협발생의 주체로서 인간 행위자 이외에도 물리적 환경을 이루는 수많은 사물(또는 기술) 변수들이 중요한 역할을 한다는 사실이다. 이러한 사물 변수는 행위자-네트워크 이론(actor-network theory, ANT)에서 말하는 비인간 행위자(non-human actor)이다(홍성욱 편 2010). ANT에 의하면, 인간이 다른 인간의 행위에 영향을 미치는 것처럼 비인간 행위자도 인간의 행위에 영향을 미치는 행위능력(agency)을 갖는다. 따라서 물질적 환경을 이루는 사물 변수도, 통상적으로 이해하는 것처럼, 수동적인 존재가 아니라 능동적인 존재로 그려진다. 이러한 논의를 신홍안보의 사례에 적용하면 이 분야에서 발생하는 위협은 인간 행위자에 의해서만 생성되는 것이 아니라 비인간 행위자 변수에 의해서 생성되는 성격이 강하다.

신홍안보 분야 비인간 행위자의 사례는 매우 다양하다. 사이버 안보 분야의 컴퓨터 바이러스, 악성 코드, 디도스(DDoS, Distributed Denial of Service) 공격에 동원되는 좀비 컴퓨터와 봇넷 등은 대표적인 사례이다. 보건안보 분야에서 전염병 바이러스는 행위능력을 갖는 비인간 행위자이다(이종구 외 2015). 비인간 행위자 변수는 위협의 원인이기도 하면서 해결의 주체이기도 하다. 예를 들어 신홍안보 분야에서 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 상승의 고리를 끊는 차원에서 비인간 행위자, 특히 과학기술 변수가 중요한 역할을 할 수 있다. 실제로 최근 휴대폰이나 인터넷, 소셜 미디어에서 생성되는 빅데이터를 활용하여 자연재난 및 전염병 발생 징후의 조기 감지, 발생 후에 인구 이동 패턴, 실시간 주민 필요 파악, 조기경보를 통한 신속한 대응책을 마련하려는 노력이 이루어지고 있다(Hansen and Porter 2015).

끝으로, 신홍안보 위협이 수면 아래에 있어 보이지 않는다는 사실, 즉 비가시성은 미래의 위협에 대해서 논하는 안보담론의 역할에 힘을 실어 준다. 신홍안보 이슈는 객관적으로 ‘실재하는 위협’이기도 하지만 안보 행위자에 의해서 ‘구성되는 위협’의 성격이 강하다. 이는 앞서 살펴본 코펜하겐 학파의 안보화 이론과 맥이 닿는 부분이다. 이렇게 구성되는 위협으로서 신홍안보 분야의 위협은 동일한 종류의 위협이라도 지역에 따라서 또는 해당 이슈의 구체적 성격에 따라서 그 창발을 결정하는 수면의 높이가 다르게 나타난다. 사실 신홍안보 이슈는 미래의 위협에 대비하는 문제이기 때문에 적절한 정도의 안보화는 필요하다. 그러나 수면 아래의 보이지 않는 잠재적 위협을 논하는 경우 항상 ‘과잉 안보화(hyper-securitization)’의 우려를 안고 있다는 사실도 잊지 말아야 한다.

실제로 신홍안보 분야에서는 과잉담론(hyper-discourse), 쉽게 말해 일종의 ‘안보괴담’이 유포되는 경우가 많았다. 한국에서 발생한 안보괴담의 경우만 보더라도, 2008년 미국산 쇠고기 수입에 반대하는 촛불집회 당시 유포된 ‘광우병 괴담,’ 후쿠시마 원전 사태 이후 국내에서 일었던 ‘방사능 괴담,’ 유전자조작농산물(GMO)과 관련된 보건안보 괴담, 2014년 한수원 사태 이후 사이버 심리전 논란을 야기했던 사이버 안보 괴담 등을 들 수 있다. 사실 이러한 안보담론들은 실제로는 ‘괴담’이 아닌 ‘진담(眞談)’일 수도 있다. 오히려 반대로 전혀 근거가 없는 ‘허언(虛言)’이거나 ‘농담’일 수도 있다. 그러나 그러한 담론의 대상이 되는 위협이 현실화되기 전까지는 아무도 그 담론의 진위를 검증할 수 없다는

것이 문제이다. 여하튼 수면 아래에 있어 보이지 않는, 그리고 아직까지 아무도 경험해 본 적이 없는 X-이벤트인 경우에 이러한 안보담론들은 무시할 수 없는 위력을 갖는 독자적 변수가 된다.

## IV. 신홍안보 거버넌스의 이론적 모색

### 1. 네트워크 국가의 메타 거버넌스

이상에서 살펴본 새로운 위협의 특성을 고려할 때, 전통안보 문제를 다루는 데 활용했던 방식을 그대로 신홍안보 분야에 적용하는 것은 적절하지 않다. 복잡계 환경을 배경으로 하는 신홍안보 분야에서 이전과 같이 국가가 나서서 자원을 동원하고 관련 행위자들을 통제하는 위계조직의 발상으로는 안 된다. 신홍안보 분야에서는 안보 거버넌스를 더욱 유연하게 유지함으로써 어떤 위협이 닥치더라도 국가의 개입 없이도 민간 차원에서도 효과적으로 대응할 수 있는 방식을 도입할 필요가 있다. 국내적 차원에서 새로운 거버넌스 양식을 도입하는 것과 동시에 유사한 위협을 맞은 주변 국가들이나 국제사회 전 반과 협력하고 공조하는 노력도 필요하다. 결과적으로 신홍안보의 위협에 대응하기 위해서 필요한 것은 기존의 국민국가 단위의 대응체제를 넘어서 미래 위협에 적절히 대응하는 새로운 국가모델과 이에 입각해서 새로운 거버넌스 체제를 갖추려는 노력이다.

이러한 맥락에서 ‘네트워크 국가’의 모델에 주목할 필요가 있다(Carnoy and Castells 2001; Ansell and Weber 1999; Ansell 2000; 하영선·김상배 편 2006). 네트워크 국가란 대내적으로는 위계적 관료국가, 대외적으로는 영토적 국민국가의 모습을 하는 기존의 국가모델이 지구화와 정보화 및 네트워크 시대의 변화하는 환경에 맞추어 자기변화와 조정을 해나가는 국가이다. 네트워크 국가의 부상은, 한편으로 국가는 자신의 기능과 권한을 적절하게 국내의 하위 단위체에게 분산·이전시킴으로써 그 구성원들로부터 정당성을 확보하고, 다른 한편으로 개별국가 차원에 주어지는 도전에 효과적으로 대처하기 위해서 영토적 경계를 넘어서 국제적이고 지역적이며 경우에 따라서는 초국적 차원의 제도적 연결망을 구축하는 과정에서 발생한다(김상배 2014, 298-303).

이러한 네트워크 국가는 대내외적으로 몇 가지 층위에서 그 구체적인 모습을 드러내고 있다. 대내적으로는 정치경제학 차원에서 본 정부-기업 관계의 재조정, 정치사회학적 차원에서 본 지배 엘리트 연합과 관료제의 변환, 정치·행정학적 차원에서 본 중앙-지방 관계(국가연합 또는 연방 등)의 재정비 등으로 나타난다. 대외적으로는 글로벌 사안을 놓고 공조하는 정부 간 협의체(예를 들어, G20), 국가 행위자뿐만 아니라 국제기구와 다국적 기업, 글로벌 시민사회 등이 모두 참여하여 글로벌 거버넌스, 공간지리적인 차원에서 영토국가의 단위를 넘어서 지역 차원에서 형성되는 지역통합체의 부상 등과

같은 형태를 띤다. 21세기 세계정치에서 이러한 네트워크 국가의 출현은 국가별 또는 지역별로 그 진행속도와 발현형태가 다르게 나타나고 있다. 현재는 여러 가지 유형의 네트워크 국가들이 서로 경합을 벌이면서 새로운 거버넌스의 방식을 모색하는 것으로 그려진다.

이러한 네트워크 국가가 그 기능을 제대로 발휘하기 위해서 요구되는 역할은 중심성(centrality)의 제공이다. 쉽게 말해 이러한 역할은 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하고 협력을 이끌어내는 중개자(broker)로서의 역할을 의미한다. 이러한 네트워크 국가의 중개자 역할은 밥 제솅이 주장하는 메타 거버넌스의 개념과 맥을 같이 한다(Jessop 2003). 메타 거버넌스는 다양한 거버넌스 메커니즘들 사이에서 상대적 균형을 모색함으로써 그들 간의 우선순위를 조정하는 관리양식을 의미한다. 제솅에 의하면, 시장의 무정부 질서(anarchy), 국가통제의 위계질서(hierarchy), '거버넌스'의 다층질서(heterarchy) 중 어느 하나의 메커니즘만으로는 권력관계의 완전한 균형과 이익의 형평을 달성하는데 한계가 있다고 한다. 다시 말해, 사회체계의 복잡성, 구조적 모순, 전략적 딜레마, 양면적인 목표의 존재 등으로 인해서 시장 메커니즘이나 국가통제 또는 거버넌스의 자기조직화에 모두 실패할 가능성이 존재한다는 것이다(Ansell 2000, 309).

이러한 맥락에서 이들의 실패를 보정하기 위해서 일종의 '거버넌스의 거버넌스(the governance of governance)'로서 메타 거버넌스의 필요성이 제기된다. 제솅에 의하면, 새로운 거버넌스를 행하는 국가는, 다양한 행위자들이 활동하는 장을 마련하고, 상이한 거버넌스 메커니즘의 호환성과 일관성을 유지하며, 정책공동체 내에서 대화와 담론 형성의 조직자 역할을 담당하고, 정보와 첩보를 상대적으로 독점하며, 거버넌스 관련 분쟁을 호소하는 장을 제공하고, 시스템 통합과 사회적 응집을 목적으로 권력격차의 심화를 조정하고, 개인과 집단 행위자의 정체성·전략적 능력·이해관계를 조정하고, 거버넌스가 실패하는 경우 정치적 책임을 지는 등의 메타 거버넌스 역할을 담당한다고 한다(Jessop 2003, 242-243). 요컨대, 메타 거버넌스는 국가가 사안에 따라 그 개입의 수준을 적절하게 조절하는 방식으로 여러 가지 거버넌스를 동시에 운용하는 관리양식으로 정의할 수 있다.

## 2. 위험유형에 적합한 거버넌스의 형태

이러한 네트워크 국가의 메타 거버넌스에 대한 논의를 신홍안보 분야에 적절히 적용하기 위해서는, 복잡계 환경을 배경으로 발생하는 위험의 유형을 좀 더 세세하게 나누어 보는 시도가 필요하다. 다시 말해, 신홍안보 분야에서 요구되는 메타 거버넌스의 내용을 분석적으로 살펴보기 위해서는, 신홍안보의 각 분야에서 발생하는 위험들의 구체적 성격을 규명하고, 이를 바탕으로 이에 적합한 거버넌스의 형태를 살펴보는 논의가 먼저 필요하다. 이와 관련하여 기술 시스템과 거버넌스 구조의 상관관계에 대한 허버트 키첼트(Herbert Kitschelt, 1991)의 분석틀이 도움이 된다. 그는 찰스 퍼로우(Charles Perrow, 1984)와 올리버 윌리엄슨(Oliver Williamson, 1985)의 조직이론을 원용하여 분석틀

을 개발하였다. 키첼트에 의하면, 모든 시스템은 그에 적합한 거버넌스 구조의 선택에 영향을 미치는 두 가지의 특징을 내재적으로 지니고 있다. 그 하나는 시스템의 결합도(degree of coupling)이고, 다른 하나는 시스템 내 인과적 상호작용의 복잡도(complexity of causal interactions)이다 (Kitschelt 1991; 김상배 2007).

시스템의 결합도란 각기 다른 구성요소 간의 시공간적 연결의 필요 정도를 의미한다. 높은 결합도의 시스템은 어느 한 부문에서 발생한 문제가 인접한 다른 부문으로 급속히 전화되는 것을 방지하기 위해 집중 거버넌스 구조를 도입하는 것이 효과적이다. 반면, 낮은 결합도의 시스템은 어느 한 부문의 문제가 시스템 전체로 확산될 가능성이 적기 때문에 분산 거버넌스 구조를 도입해도 무방하다. 이러한 논의는 신항안보 분야에서 위협의 발생속도(speed)에 대한 논의에 적용할 수 있다. 다시 말해 시스템의 결합도가 높을수록 위협이 갑작스레 시스템 전체로 번져서 위협이 돌발할 가능성이 크기 때문에 집중 거버넌스가 요구되고, 결합도가 낮은 시스템의 경우에는 위협이 점진적으로 발생하여 시스템 전체가 갑작스레 붕괴할 위험이 적기 때문에 분산 거버넌스가 도입되어도 무방하다.

인과적 상호작용의 복잡도란 시스템의 원활한 작동을 위해 발생하는 구성요소 간 피드백의 정도를 의미한다. 복잡한 상호작용의 시스템인 경우 집중 거버넌스를 도입할 경우 정보의 과부하가 걸리기 쉽기 때문에 주로 분산 거버넌스가 도입된다. 반면, 단선적 상호작용의 시스템인 경우 집중 거버넌스를 도입하여 시스템 내 구성요소간의 상호작용에 직접적으로 개입하더라도 정보처리 과정에서 과부하가 걸릴 가능성이 적다. 이러한 논의는 신항안보 분야에서 위협의 파급범위(scope)와 위협의 조기인지 및 피해예측에 응용해서 적용해 볼 수 있다. 다시 말해 시스템의 복잡도가 높을수록 위협의 파급범위가 무한(無限)해서 그 위협을 즉각 인지하고 그 피해결과를 상정하고 대처하기 어렵기 때문에 경계를 정하지 않은 방식의 역외(域外) 거버넌스가 적합하다. 반면 복잡도가 낮을수록 위협의 파급범위가 한정(限定)되어 있어 그 위협을 조기인지하고 결과를 예측하여 통제할 수 있기 때문에 경계를 정하는 방식의 역내(域內) 거버넌스를 도입해도 무방하다.

이러한 두 가지 시스템의 속성에 비추어 신항안보 분야에서 발생하는 위협의 유형을 살펴보면, <그림 4>에서 보는 바와 같은 네 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

<1-영역>은 시스템의 결합도가 높아 위협이 돌발적으로 발생할 가능성이 높지만, 복잡도가 낮아 위협의 파급범위가 한정되어 있어서, 위협을 즉각 인지하고 그 결과를 예측하는 것이 어렵지 않은 유형의 위협이다. 이러한 ‘돌발적 한정형 위협’에는 지진, 쓰나미, 홍수 등과 같은 대규모 자연재해나 전쟁과 같은 전통안보가 해당된다.

<2-영역>은 시스템의 결합도가 높아 위협이 돌발적으로 발생할 가능성이 높고, 복잡도도 높아서 위협의 파급범위가 무한하여 위협을 조기에 인지하기 어렵고 그 결과를 예측하여 통제하는 것도 쉽지 않은 유형이다. 이러한 ‘돌발적 무한형 위협’에는 원전사고나 사이버 공격 등과 같은 기술 시스템과 관련된 위협들이 해당된다.

<3-영역>은 시스템의 결합도가 낮아서 위협의 발생이 점진적으로 발생하고, 복잡도도 낮아서 위협

의 파급범위가 한정되어 있어 위험을 즉각 인지하고 예측하여 대응하는 것이 어렵지 않은 유형이다. 이러한 ‘점진적 한정형 위험’으로는 이주안보, 난민안보 등과 같은 인간안보나 사회통합이나 정체성 등과 관련된 사회안보가 해당된다.

〈그림 4〉 시스템의 속성과 위험발생의 유형

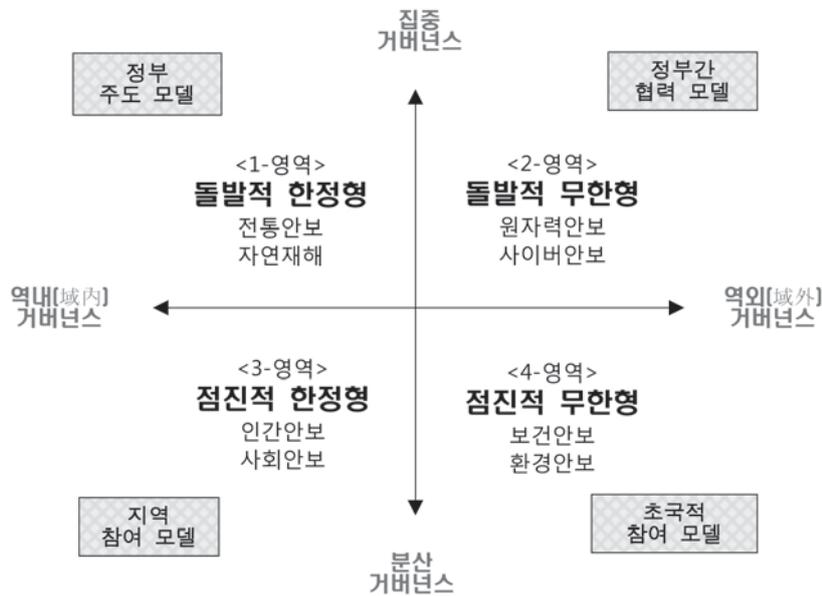
높음	<1-영역> <b>돌발적 한정형</b> 전통안보 자연재해	<2-영역> <b>돌발적 무한형</b> 원자력안보 사이버안보
구성요소의 결합도 (위험의 발생속도)	<3-영역> <b>점진적 한정형</b> 인간안보 사회안보	<4-영역> <b>점진적 무한형</b> 보건안보 환경안보
낮음	낮음	높음
<b>상호작용의 복잡도</b> (위험의 파급범위)		

출처: 김상배 (2007), 116과 Yoon (2015), 197에서 응용

〈4-영역〉의 시스템의 결합도가 낮아서 위험의 발생이 점진적으로 발생하지만, 복잡도는 높아서 위험의 파급범위가 무한하여 조기에 인지하기 어렵고 그 결과를 예측하여 통제하는 것이 쉽지 않은 위험이다. 이러한 ‘점진적 무한형 위험’으로는 사스, 메르스 같은 신종플루 전염병, 기후변화나 미세먼지 월경 등과 같은 환경안보 문제 등을 들 수 있다.

키첼트, 퍼로우, 윌리엄슨 등에서 원용한 조직이론의 분석틀에 의하면, 이렇게 구분된 네 가지 유형의 위험들에 효과적으로 대처하기 위해서는 각각의 속성에 적합한 거버넌스 양식을 도입해야 한다. 각각의 유형별 위험의 속성이 유일한 인과적 변수로서 적합한 거버넌스 양식을 결정하는 것은 아니지만, 적합한 거버넌스 양식의 도입이 해당 위험에 효과적으로 대응할 수 있는 가능성을 높여준다는 상관관계 정도는 설정할 수 있다. 이 글에서는 적합한 거버넌스의 양식을 개념화하기 위해서 위험 유형분류의 두 축이었던 시스템의 결합도와 복잡도, 그리고 거기서 파생되는 발생속도와 파급범위의 틀을 적용해서 살펴보고자 한다. 이러한 작업을 펼침에 있어서, 〈그림 5〉에서 보는 바와 같은 윤정현(Yoon 2015)의 분석틀을 원용 및 응용하여, 각 유형별로 적합한 거버넌스의 내용을 도식적으로나마 설정해 보았다.

〈그림 5〉 위험유형에 적합한 거버넌스의 형태



출처: Yoon (2015), 198에서 응용

〈1-영역〉의 ‘돌발적 한정형 위험’에는 집중 거버넌스와 역내(域內) 거버넌스의 조합이 적합하다. 예를 들어, 자연재해의 경우에는 정치적 책임소재 규명보다는 신속하고 체계적인 재난의 복구가 우선시 될 뿐만 아니라 일정한 경계 내에서 발생하기 때문에 사안의 시급성을 고려하여 정부 주도 하에 신속한 의사결정을 하고 이에 따라 집중적으로 자원을 동원함으로써 일사불란한 대응체제를 구축할 수 있는 ‘정부 주도 모델’이 적합하다.

〈2-영역〉의 ‘돌발적 무한형 위험’은 집중 거버넌스와 역외(域外) 거버넌스의 조합이 적합하다. 돌발적으로 발생하는 재난이어서 그 피해를 조기에 감지하는 것이 쉽지 않고, 일단 재난이 발생하고 나면 그 피해가 낳을 결과를 예측하는 것이 용이하지 않다. 따라서 신속하고 체계적인 재난의 복구가 중점이 되지만 일국 차원의 노력으로는 한계가 있기 때문에 책임 있는 당국자들이 국제적으로 협력하는 ‘정부 간 협력 모델’이 적합하다.

〈3-영역〉의 ‘점진적 한정형 위험’은 분산 거버넌스와 역내 거버넌스의 조합이 적합하다. 예를 들어, 인간안보나 난민안보는 점진적이지만 국경을 넘는 사고로 확대될 경우 지역 차원에서 사고에 대한 책임과 보상 문제를 유발할 가능성이 높다. 따라서 국제사회의 원조와 협력을 언더라도 결국 일국 단위 또는 지역 공동체 차원에서 사고수습의 주도권을 쥐고 민간 행위자들과 시민사회 등이 모두 참여하는 ‘지역 참여 모델’이 적합하다.

〈4-영역〉의 ‘점진적 무한형 위험’은 분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 조합이 적합하다. 이 재난은 위험의 발생이 점진적, 단계적, 연쇄적으로 발견되는 동시에 초국적으로 발생하기 때문에 재난의 최종적인 피해규모와 시급성을 놓고 정부 간에 이견이 나타날 수 있다. 따라서 정부뿐만 아니라 민간

기업, 시민사회, 국제기구 등 다양한 이해당사자들이 거버넌스에 참여하는 ‘초국적 참여 모델’이 적합하다.

이상의 거버넌스 형태에 대한 논의와 앞서 소개한 메타 거버넌스의 논의를 종합해서 보면, 신홍안보 분야의 거버넌스에는 다양한 유형의 거버넌스를 각 위험유형의 속성에 맞추어 적재적소에 도입하는 메타 거버넌스의 양식이 적합하다고 주장할 수 있다. 그렇다면 신홍안보의 메타 거버넌스가 작동하는데 있어서 관건은, 이상에서 살펴본 위험유형에 적합한 거버넌스를 적시에 도입할 수 있는지의 여부에 있다. 모든 나라들이 저마다 다른 위험 대응시스템을 지니고 있기 때문에 다양한 위험유형에 적합한 거버넌스를 선택하여 도입한다는 것은 쉽지만은 않은 일이다. 또한 어느 나라건 모든 위험유형에 대한 각각의 대응 거버넌스 양식을 미리 완비한다는 것은 불가능할 뿐만 아니라 비효율적일 수도 있다. 따라서 새로운 위험의 발생했을 때 그 위험의 속성을 인지하고 그에 맞는 거버넌스의 형태를 적재적소에 신속하게 동원하는 메타 거버넌스의 역량을 구비하는 것이 성패의 관건이 될 수밖에 없다.

### 3. 적합력의 메타 거버넌스

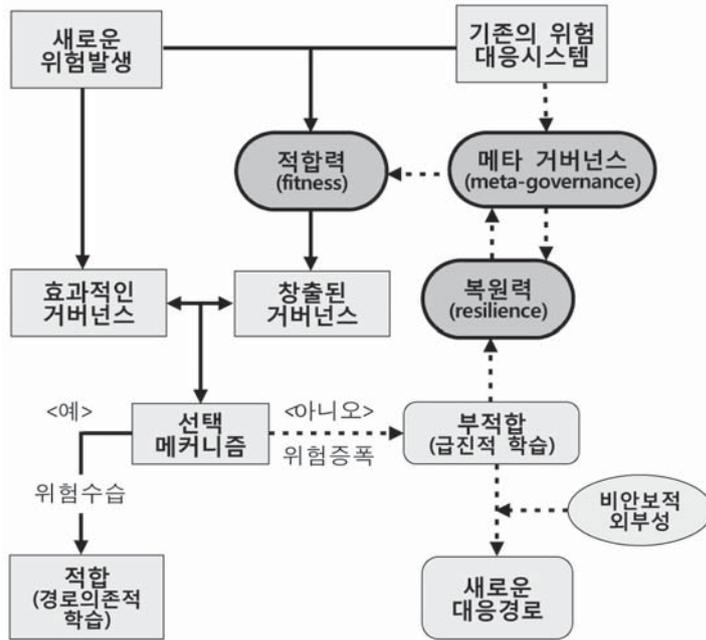
이러한 맥락에서 볼 때, 신홍안보 분야 메타 거버넌스의 핵심은 진화론의 맥락에서 보는 적합력과 복원력의 확보에 있다. 시스템 역량으로서 이러한 적합력과 복원력은 어떠한 맥락에서 어떻게 작동하는가? 이 글에서는 여느 진화론적 분석과 마찬가지로 ‘변이(variation)’, ‘선택(selection)’, ‘확대(amplification)’, ‘협력(cooperation)’ 등의 네 가지 기본 메커니즘에 입각하여 신홍안보 분야에서 발생하는 새로운 위험과 이에 대응하여 적합한 거버넌스를 창출하는 과정을 제시해 보고자 한다 (Modelski and Poznanski et al 1996; 김상배 2007). <그림 6>은 새로운 위험발생에 대응하는 적합력과 복원력의 메타 거버넌스를 진화론의 시각에서 도식화하였다.

첫째, 신홍안보 분야에서 발견되는 ‘변이’의 궁극적인 원천은, 앞서 설명한 X-이벤트와도 같은, 예기치 않은 새로운 위험의 발생이다. 평소에는 미시적 안전의 문제로 머물던 것이 양질전화, 이슈연계성, 지정학적 연계성 등을 통해 창발하여 거시적 안보의 문제가 되는 것이다. 이러한 위험발생은 단편적 차원에 머물기도 하지만 새로운 안보 패러다임의 부상으로도 나타나기도 한다. 새로운 안보 패러다임의 부상은 위험의 대상과 특성, 거버넌스 양식의 형태, 행위자 주체의 성격, 안보 세계정치의 양상 등을 변화시키는 효과가 있다. 따라서 새로운 경쟁에서 살아남기 위해서 종(種)으로서 각국은 이렇게 부상한 새로운 환경에 적응해야 한다.

둘째, 새로운 위험발생에 적응하는 과정에서 나타나는 ‘선택’의 메커니즘이다. 위험대응의 성패는 새로운 위험의 성격에 적합한 거버넌스 양식을 창출하느냐의 여부에 의해 판가름 난다. 위험발생과 위험대응의 과정에서 궁극적으로 중요한 것은 기존의 위험 대응시스템을 조정하는 역량, 즉 ‘적합력(fitness)’이다. 일차적으로 적합력은 기존 시스템 내에 새로운 위험에 맞는 효과적인 거버넌스의 요

소가 있는 경우 정책 행위자의 의도가 없어도 발휘될 수 있다. 만약에 어느 나라가 이미 존재하는 위협 대응 시스템을 동원하여 새로운 위협을 해결할 수 있다면, 그 나라는 <그림 6>에서 보는 바와 같이, ‘실선’을 따라서 발생하는 ‘경로의존적 학습(path-dependent learning)’의 틀 내에서 성공을 달성할 수 있다. 그렇지만 대부분의 위협 대응 과정에서 더욱 중요한 것은 새로운 위협에 조응하지 않는 기존의 제도적 조건을 의도적으로 변화시킬 수 있는, 이차적으로 파악되는 적합력의 보유 여부이다.

<그림 6> 적합력과 복원력의 메타 거버넌스



출처: 김상배 (2007)에서 응용

셋째, 적합한 위협 거버넌스를 모색하는 과정에서 나타나는 ‘확대’ (또는 전파)의 메커니즘이다. 이러한 논의는 성공적인 제도모델이 국경을 넘어서 전파되는 세계정치의 메커니즘과 맥을 같이 한다. 성공적인 신흥안보 거버넌스 모델은 해당 시기의 특정 분야에 대응하는 특정한 국가에서 출현하지만 점차로 보편화되어, 즉 일종의 ‘패러다임’이 되어 여타 분야와 여타 국가로 ‘확대’되기 마련이다. 그렇지만 모든 분야에서 획일적인 제도적 해법의 도입을 기대할 수는 없다. 또한 안보 패러다임의 도입과 모방이 항상 모든 나라에서 해당 부문의 성공을 보장하는 거버넌스 구조의 창출로 귀결되는 것도 아니다. 왜냐하면 새로운 거버넌스의 양식은 원조(元祖) 국가의 토양에 배태되어 있어서 복사하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 수용하는 국가도 기존의 위협 대응 시스템에 내재하고 있는 ‘제도적 관성’으로 인해서 새로운 시스템의 도입이 난항을 겪을 가능성도 있기 때문이다.

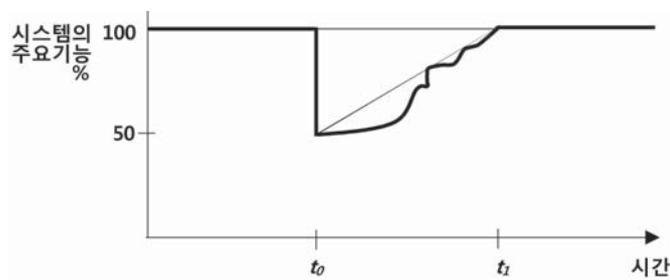
끝으로, 전파된 위협 거버넌스 양식이 수용되는 과정, 즉 진화론의 용어로는 ‘협력’하는 메커니즘이다. 새로운 위협에 적합한 거버넌스 양식을 미비한 나라들의 경우, 의도적으로 새로운 거버넌스를 도

입하려는 시도를 하지 않는다면 해당 부문에서 성공을 거둘 가능성은 적다. 물론 기존의 국가들이 주도하는 위협 대응경로와는 다른, 새로운 경로를 창출할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 특히 비(非)안보적 요인의 외부성에 의해서 새로운 대응경로가 발생할 가능성이 있다. 그렇지만 이러한 경우, <그림 6>의 '점선'으로 표시된 과정에서 보는 바와 같이, 기존의 제도와 관행으로부터 파격을 추구하는 '급진적 학습(revolutionary learning)'을 통해서 적합력을 증진시키려 할 것이다. 그러나 급진적 학습을 통해서 제도조정을 수행하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면, 급진적 학습은 시스템 전반에 대한 심층적인 개혁을 수반할 것이기 때문이다. 이렇게 급진적 학습을 통해서 이루어지는 '협력'의 메커니즘은 복원력의 개념을 통해서 파악되는 또 다른 메타 거버넌스의 이야기를 낳는다.

#### 4. 복원력의 메타 거버넌스

이 글이 강조하는 복원력의 개념은 '위험으로 변화된 환경에 적응하여 지속가능한 상태로 스스로를 재구성해나가는 역량'을 의미한다.<sup>5)</sup> 생태학, 공학, 물리학, 사회학, 행정학, 경영학 등의 다양한 분야에서 원용되고 있는 복원력의 개념은 각 분야마다 조금씩 다른 정의를 내리고 있다(정지범·이재열 편 2009). 그러나 대체적으로 이들 복원력 개념은 모두 '적응,' '지속가능한 상태의 유지,' '재구성'이라는 세 가지 측면으로 구성된다. 다시 말해 복원력은 일차적으로는 외부의 충격을 흡수하고 적응하는 능력이고, 본래의 기능과 구조 및 정체성을 지속가능하게 유지하는 능력이며, 이전 상태로의 단순 회복의 의미를 넘어서 스스로 재구성해가면서 진화하는 능력을 의미한다. 이러한 관점에서 보면, 복원력은 결과 중심의 개념이 아니라 과정 중심의 개념이라고 할 수 있다. 실제로 복원력 연구에서는 이러한 과정의 개념으로서 시스템이 지닌 적응력과 학습능력을 강조하고 있다(Folke 2006, 253-267).

<그림 7> 복원력 삼각형

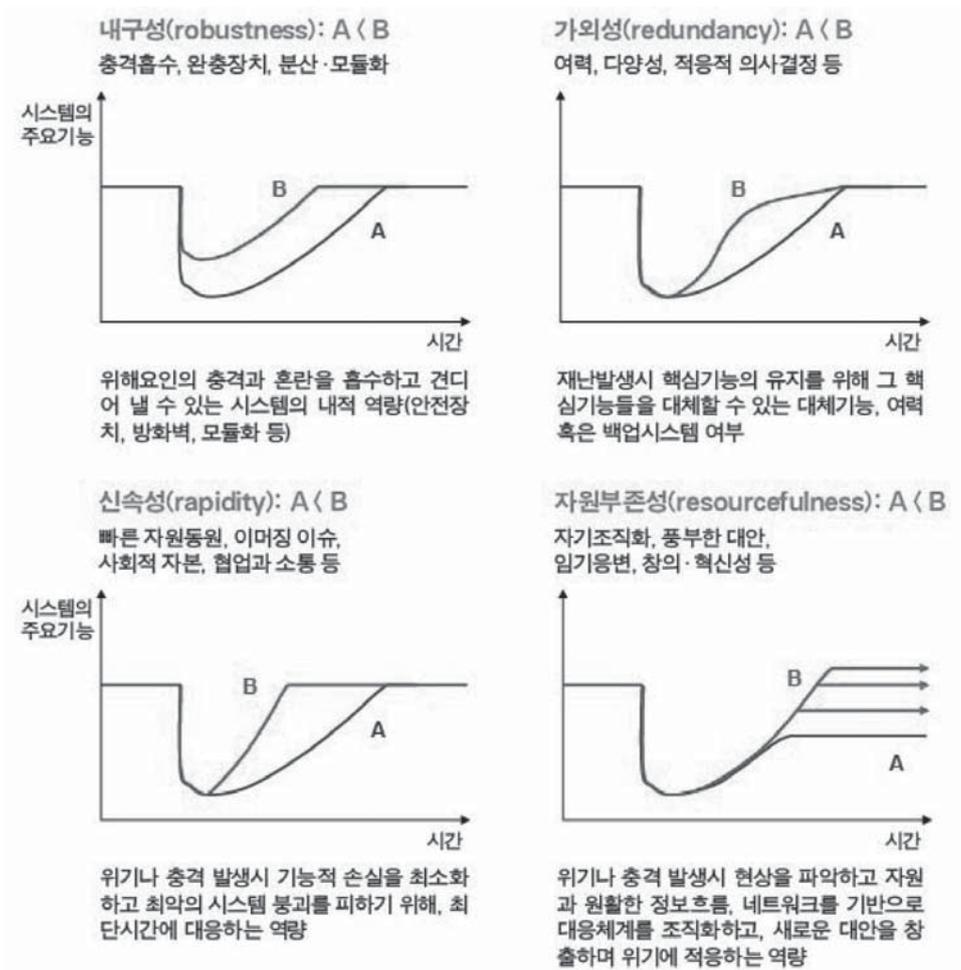


출처: Tierney and Bruneau (2007), 15

5) 복원력에 대한 국내외 연구로는 Holling(1973), Renn(2005), Folke(2006), Tierney and Bruneau(2007), 정지범·이재열 편(2009), 서지영(2014) 등을 참조하기 바란다.

그렇다면 이러한 복원력은 어떻게 측정할 수 있으며 어떠한 요소들로 구성되는가? 사회 시스템 차원의 복원력을 연구한, 캐서린 티어니(Kathleen Tierney)와 미셸 브르노(Michel Bruneau)의 연구는, <그림 7>의 복원력 삼각형을 통해서 이러한 질문에 답한다(Tierney and Bruneau 2007). 복원력은 세로축에 해당하는 시스템의 주요기능을 향상시키는 능력과, 가로 축에 해당하는 복원시간을 줄이는 능력의 상호작용을 통해서 전체 삼각형의 면적을 줄이는 능력에 의해서 측정될 수 있다는 것이다. 티어니와 브르노에 의하면, 복원력의 삼각형 면적을 줄이는 능력은 기술, 조직, 사회, 경제 등의 네 영역에서 관찰되는 네 가지 속성에 의해서 파악할 수 있다고 한다. 그들이 삼각형의 공간을 메우는 복원력을 결정하는 요인으로서 들고 있는 것은 내구성(robustness), 가외성(加外性, redundancy), 신속성(rapidity), 자원부존성(resourcefulness) 등의 네 가지이다. 진대옥은 <그림 8>과 같이 이러한 네 가지 요인들을 그림으로 가시화해서 표현했는데, 다소 추상적일 수 있는 복원력의 개념을 구체적으로 이해하는 데 도움을 준다(진대옥 2014).

<그림 8> 복원력의 네 가지 속성



첫째, 내구성은 시스템과 시스템을 이루는 하부요소가 외부의 충격에도 손상을 입지 않고 견딜 수 있는 시스템의 내적 능력을 의미한다. 일반적으로 위협에 대한 정보장치나 방어막, 시스템 내에 이상이 발생하는 경우의 안전장치, 시스템을 구성하는 하위시스템에서 이상이 발생했을 때 이를 신속하게 교체할 수 있는 모듈화의 정도 등이 시스템의 내구성을 결정한다.

둘째, 가외성은 재난에 의해 시스템 기능이 손상되어도 기존 업무를 지속할 수 있도록 시스템을 대체할 수 있는 능력을 의미한다. 시스템이 외부의 충격으로 핵심적인 기능을 상실했을 때 그 기능을 대체할 수 있는 여력과 백업시스템 등의 존재 여부를 의미한다. 가외성에서는 양적 여력 외에도 다양성의 확보나 풍부한 사회적 자본 등과 같은 질적 여력이 중요하다.

셋째, 신속성은 피해를 줄이기 위해 빠른 시간 안에 원래의 기능을 회복할 수 있는 능력을 의미한다. 재난상황에서의 신속한 복구를 위한 자원동원을 가능케 하려면 충분한 예방계획과 유사시를 대비한 훈련은 물론, 행위주체들 간의 적절한 관계망의 구축, 신뢰와 규범의 형성과 같은 사회적 자본의 축적 등이 평상시에도 갖추어져 있어야 한다.

끝으로, 자원부존성(또는 자원역량)은 금전, 정보, 기술, 인력 등을 운용할 수 있는 능력이다. 이는 자원과 정보의 원활한 흐름, 네트워크를 기반으로 한 대응역량의 조직화, 새로운 대안에 대한 창조력, 위기로 인한 시스템의 상태변화에 대한 적응력 등으로 구성된다. 자원역량이 있는 시스템은 각종 자원들을 연계하고 융합할 수 있는 자기조직화의 역량을 갖추고 있다.

이상의 네 가지 속성으로 파악되는 복원력은 메타 거버넌스의 역량과 결합되어 위협발생에 적합한 새로운 거버넌스를 창출하는 데 기여한다. 위협을 예측하는 것이 불가능한 신흥안보 위협의 특성상 이 분야의 거버넌스에서는 적합력 못지않게 사후적인 복원력을 갖추는 것이 중요하다. 즉 시스템 외부의 충격을 받아 원래의 균형으로 회복하지 못한다 하더라도 시스템의 핵심기능을 보완할 수단을 찾거나 또는 시스템의 정체성을 상실하지 않을 정도도 다른 기능적 대안들을 발굴하는 역량이 필요하다. 다시 말해, 복원력의 메타 거버넌스는 외부의 충격에 의해 시스템 내부의 정상상태를 결정짓는 조건들이 교란되었을 때, 새로운 정상상태에 대한 적응력(adaptability)과 새로운 균형점으로 시스템을 변환시키는 능력(transformability)을 모두 갖추어야 한다(진대욱 2014, 23).

결국 이러한 복원력의 메타 거버넌스에 대한 논의에서 핵심은 다양한 행위자들의 활동을 적절한 수준에서 조율하면서 시스템 내 요소들의 다양성과 유연성을 유지하는 데 있다. 사실 기존의 전통안보 대응체제가 주로 효율성의 확보라는 목표 하에 이러한 다양성과 유연성의 요소들을 부차적으로 취급하였다면, 신흥안보에 대응하는 메타 거버넌스에서는 후자의 요소들이 덕목으로 강조되어야 할 것이다. 진화생물학에서 말하는 바와 같이, 다양성이 존재하는 생태계는 위기가 닥치더라도 새로운 유전적 조합에 의한 종(種)의 창출이나 자기조직화를 통한 협력을 기반으로 생물들을 멸종으로부터 구하고 환경변화에 적응해 왔다. 이러한 생태학적 진화의 개념적 구도는 복잡계 환경을 배경으로 작동하는 신흥안보 분야에서도 유사하게 발견된다.

## V. 맺음말

이 글은 최근 지구화와 정보화 및 네트워크 시대의 도래를 배경으로 하여 부상하고 있는 새로운 안보 패러다임을 이해하기 위한 이론적 논의를 펼쳤다. 새로운 안보 패러다임으로서 이 글이 던진 화두는 신홍안보이다. 신홍안보 패러다임은 위협의 대상과 성격 및 해결주체, 그리고 여기서 파생되는 안보게임의 양상이라는 점에서 기존의 전통안보 패러다임과는 크게 다르다. 1990년대부터 탈냉전을 배경으로 하여 새로운 안보 패러다임을 이론화하려는 노력이 없었던 것은 아니지만, 좀 더 본격적인 변환의 시대를 맞이한 2010년대에 발생하는 안보문제를 다루기에는 미흡한 점이 많았다. 이러한 맥락에서 이 글은 복잡계 및 네트워크 이론, 진화생물학 등에서 제시하는 이론적 논의들, 즉 창발, 자기조직화, 임계성, 구조적 공백, 네트워크 국가, 메타 거버넌스, 적합력, 복원력 등과 같은 개념들을 원용하여 신홍안보 패러다임을 보는 이론틀을 마련하고자 시도하였다.

위험의 대상과 성격이라는 점에서, 신홍안보는 전통적인 군사안보 이외에도 비군사적 영역, 즉 환경안보, 원자력안보, 사이버 안보, 보건안보, 인간안보, 사회안보 등을 포괄한다. 이들 신홍안보 이슈들은 국가의 경계를 넘어서 글로벌한 차원에서 발생하는 위험들이다. 신홍안보 위험은 창발의 메커니즘을 따른다는 점에서 전통안보와 질적으로 다르다. 미시적 안전의 문제가 양적으로 증대되면서 어느 순간에 거시적 안보의 문제로 창발하는 성격을 지닌다. 따라서 전례가 없는 극단적 사건의 형태로 터지기도 한다. 다양한 신홍안보 이슈들 간의 상호연계성이 증대되면서 그 위험이 증폭될 뿐만 아니라 최근에는 전통안보 이슈와 연계되기도 하면서 국가 간의 갈등의 소지가 되고 있다. 이러한 양상이 나타나는 이유는 모두 신홍안보 이슈가 복잡계 현상을 배경으로 하고 있기 때문이다. 국가 및 비국가 행위자, 그리고 비인간 행위자들까지도 포함하는 다양한 행위자들이 관여하는 현상이기 때문에 그 발생 원인과 파급효과를 쉽게 예측하는 것이 불가능하며, 이러한 특성으로 인해서 객관적인 안보현실만큼이나 주관적인 안보담론이 독자적인 역할을 담당한다.

이러한 신홍안보 위험의 발생과 확산은 기존의 전통안보 경우와는 다른 방식으로 세계정치에 영향을 미친다. 특히 신홍안보의 부상은 새로운 위협요인의 출현뿐만 아니라 안보문제의 해결주체라는 점에서 기존의 국가 행위자 위주의 안보 관념이 조정되어야 하는 조건을 마련하였다. 신홍안보에 대응하기 위해서는 국가 행위자만이 혼자 나서서는 안 되고, 국가 행위자와 비국가 행위자(민간기업, 시민사회, 지역공동체, 국제기구 등), 그리고 더 나아가 비인간 행위자(컴퓨터 악성코드, 전염병 바이러스, 원자력 발전소 등)까지도 모두 참여하는 새로운 행위자 모델이 필요하다. 이들 행위자들이 벌이는 안보게임의 양상도 기존의 경우처럼 안보 분야의 물질적 자원을 둘러싸고 벌어지는 경쟁과 협력의 양상을 넘어서고 있다. 이러한 점에서 신홍안보의 부상은, 단순히 전통안보를 대체하는 새로운 안보 이슈들의 출현이라는 단편적인 차원을 넘어서, 전통안보와 비전통 안보를 모두 아우르는 새로운 안보 패러다임의 부상을 예견케 한다.

이 글은 이러한 신홍안보 패러다임의 부상에 대응하는 새로운 거버넌스의 양식에 대한 이론적 논의를 펼쳤다. 특히 이 글이 주목한 것은 네트워크 국가의 메타 거버넌스 개념이었다. 전통안보 분야의 거버넌스가 군사안보 같은 어느 한 영역의 관리에 치중하는 데 비해서, 신홍안보 분야의 거버넌스는 각기 다른 속성을 지니고 있는 다양한 위협들에 대처하기 위해서 여러 형태의 거버넌스를 아우르는 메타 거버넌스의 양식을 취해야 한다. 신홍안보 분야의 메타 거버넌스는 네트워크 국가가 각 위협유형에 따라 적합한 거버넌스의 양식을 적절하게 조절하는 관리양식으로 정의할 수 있다. 네트워크 국가의 메타 거버넌스에서는 신홍안보의 위협에 적합한 거버넌스를 만드는 적합력은 물론 위협 발생으로 인해서 손상된 시스템을 복원하는 능력을 갖추는 것이 중요하다. 이러한 메타 거버넌스의 기능에는 국내적으로 다양한 행위자들의 이해관계를 조율하는 역할뿐만 아니라 일국 차원의 대응노력을 넘어서 지역 거버넌스와 글로벌 거버넌스의 구축에 참여하는 외교적 노력도 포함된다.

이러한 네트워크 국가의 메타 거버넌스를 모색하기 위해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 다양한 신홍안보 분야의 이슈별 위협의 성격을 정확히 이해하고 구체적인 대응방안을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해서 이 글에서 탐구한 위협유형에 적합한 거버넌스의 형태에 대한 논의가 유용하다. 둘째, 신홍안보 분야의 위협에 대응하는 메타 거버넌스를, 인과적 결정론을 모색하는 정태적 시각이 아니라, 변이-선택-확대-협력의 메커니즘을 따르는 진화론적 시각에서 이해하는 것이 필요하다. 셋째, 이러한 진화론적 접근을 펼치는 데 있어서 적합력과 복원력의 보유 여부를 양적·질적 차원에서 파악하는 노력이 필요하다. 예를 들어, 내구성, 가외성, 신속성, 자원부존성 등과 같이 시스템의 복원력을 구성하는 속성에 대한 논의가 신홍안보 연구에 던지는 의미를 되새겨 볼 필요가 있다. 요컨대, 신홍안보 분야에서 적합력과 복원력의 메타 거버넌스에 대한 논의에서 핵심은 다양한 행위자들의 활동을 적절한 수준에서 조율하면서 시스템 내 요소들의 다양성과 유연성을 유지하는 데 있다.

신홍안보 패러다임의 부상에 직면하여 한국의 안보 거버넌스는, 최근의 변화 노력에도 불구하고, 여전히 전통안보에 대응하는 발상 위주로 추진되는 경향을 보이고 있다. 21세기 세계정치의 변화는, 아무리 한반도에서 전통안보의 중요성이 줄어드는 것은 아닐지라도, 새롭게 부상하는 신홍안보 영역에 대해서 적절히 대응하지 않고서는 또 다른, 더 큰 위협에 봉착할 것이라는 경각심을 갖게 한다. 무엇보다도 전통안보와는 질적으로 다른 성격을 지닌 신홍안보의 본질을 제대로 이해해야 한다. 또한 신홍안보 이슈별 위협의 성격을 정확히 구별하여 이해하는 발상의 전환과 이를 실현하는 추진체계의 정비도 시급히 필요하다. 이를 위해서는 신홍안보 이슈에 대처하는 정부의 역할뿐만 아니라 민간 행위자들의 참여를 독려하고 그 역할을 적극적으로 설정하는 메타 거버넌스의 도입이 필요하다. 신홍안보 분야에서는 어떠한 방식으로 기술개발과 인력양성, 추진체계와 법제정, 국제규범에의 참여 등이 이루어져야 하는가의 문제가 새로운 거버넌스 양식으로서 메타 거버넌스에 포함되어야 할 주요 내용들이다.

## 참고문헌

- 김상배. 2007. 『정보화시대의 표준경쟁: 윈텔리즘과 일본의 컴퓨터산업』. 한울.
- 김상배. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』. 한울.
- 김상배. 2015. “신홍안보의 부상과 과학기술의 역할.” 『Issue Paper』 2015-18. 한국과학기술기획평가원.
- 민병원. 2006. “탈냉전시대의 안보개념 확대: 코펜하겐 학파, 안보문제화, 그리고 국제정치이론.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『세계정치와 동아시아 안보』, 13-62. 인간사랑.
- \_\_\_\_\_. 2007. “탈냉전기 안보개념의 확대와 네트워크 패러다임.” 『국방연구』 50집 2호, 23-55.
- \_\_\_\_\_. 2012. “21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰.” 하영선·김상배 편. 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』, 118-146. 한울.
- 박, 페르(Pak, Per). 2012. 『자연은 어떻게 움직이는가?: 복잡계로 설명하는 자연의 원리』. 한승.
- 서지영. 2014. “미래위험과 회복력.” 『과학기술기반의 국가발전 미래연구 VI』. 과학기술정책연구원.
- 이신화. 2006. “동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『세계정치와 동아시아 안보』, 263-286. 인간사랑.
- 이종구 외. 2015. “과학기술기반 신홍안보 대응 방안.” 국가과학기술자문회의 정책연구보고서. 2015-02.
- 정지범·이재열 편. 2009. 『재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본』. 법문사.
- 진대욱. 2014. “재난안전분야: 4가지 회복력 갖춰야.” *Future Horizon* 21, 20-23.
- 캐스티, 존(Casti, John). 2012. “X-event란 무엇인가?” *Future Horizon* 13, 10-13.
- 하영선 편. 1993. 『탈근대지구정치학』 나남.
- 하영선·김상배 편. 2006. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 을유문화사.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』. 서울대학교출판문화원.
- \_\_\_\_\_. 2012. 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』. 한울.
- 홍성욱 편. 2010. 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』. 이음.
- Ansell, Christopher K. 2000. “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe,” *Governance* 13(3), 303-333.
- Ansell, Christopher K. and Steven Weber. 1999. “Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems.” *International Political Science Review* 20(1), 73-93.
- Balzacq, Thierry ed. 2011. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge.

- Beck, Ulrich. 2005. "World Risk Society and the Changing Foundations of Transnational Politics." in *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press. 22-47
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Buzan, Barry and Lene Hensen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Carnoy, Martin, and Manuel Castells. 2001. "Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millennium." *Global Networks* 1(1), 1-18.
- Casti, John, Leena Ilmola, Petri Rouvinen, and Larkku Wilenius. 2011. *Extreme Events*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Folke, Carl. 2006. "Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-ecological Systems Analyses." *Global Environmental Change* 16, 253-267.
- Hansen, Lene and Helen Nissenbaum. 2009. "Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School." *International Studies Quarterly* 53(4), 1155-1175.
- Hansen, Hans Krause, and Tony Porter. 2015. "What do Big Data do in Transnational Governance?" Paper Presented at the International Studies Association Meetings, New Orleans, February 21, 2015.
- Holling, C. S. 1973. "Resilience and Stability of Ecological Systems." *Annual Review of Ecology and Systematics*. 4, 1-23.
- Hough, Peter, Shahin Malik, Andrew Moran and Bruce Pilbeam. 2015. *International Security Studies Theory and Practice*. Routledge: Londond and New York.
- Huysmans, Jef. 2007. "Revisiting Copenhagen: Or, on the Creative Development of a Security Studies Agendas in Europe." in Barry Buzan and Lene Hensen, eds. *International Security*. v4. Los Angeles, SAGE, 43-66.
- Jessop, Bob. 2003. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.

- Kitschelt, Herbert. 1991. "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis." *International Organization*. 45(4), 453-493.
- McSweeney, Bill. 2007. "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School." in Barry Buzan and Lene Hensen. eds. *International Security*. v3. Los Angeles, SAGE, 121-134
- Modelski, George and Kazimierz Poznanski. et al. 1996. Special Issue: Evolutionary Paradigms in the Social Sciences. *International Studies Quarterly*. 40(3).
- Perrow, Charles. 1984. *Normal Catastrophes*. New York: Basic Books.
- Renn, Ortwin. 2005. "Risk Governance: Towards an Integrative Approach." White Paper No.1, Geneva: IRGC.
- Tierney, Kathleen and Michel Bruneau. 2007. "Conceptualizing and Measuring Resilience: A Key to Disaster Loss Reduction." *TR News 250*, May-June, pp.14-17.
- Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre. 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.
- Wæver, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization." in Ronny Lipschutz. ed. *On Security*. New York: Columbia University Press, 46-86.
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- World Economic Forum(WEF). 2015. *Global Risks 2015*, 10th Edition.
- Yoon, J. 2015. "Indonesia's Crisis Response Strategies: The Indian Ocean Tsunami of 2004." *Global Journal on Humanites & Social Sciences*. [Online]. 02, 195-202.

# Emerging Security and Meta-governance: Theoretical Understanding of the New Security Paradigm

Sangbae Kim Seoul National University

## Abstract

From the theoretical perspective, this paper attempt to understand the new security paradigm, which is recently emerging in the so-called network age. It presents the concept of “emerging security” to comprehend a variety of transnational and global risk, taking place in such fields as environmental security, cyber security, health security, human security, and societal security. The word, “emerging security,” was combined with two words, “emergence” from complexity theory and “security” from International Relations. With this new terminology, this paper pursues a new security studies in a proactive way, moving beyond the somewhat passive conceptualization of “non-traditional security.” the concept of emerging security was presented to describe the phenomenon in which various safety issues at the micro level are continuously increasing their quantity and inter-connectivity, and in a certain moment transforms as security issues at the macro level. The reality of emerging security is significant in the sense that it transforms the object and subject of global risk, and further influences the nature of world security politics, dominated by the notion of traditional security that pays special attention to the role of nation-states in the arena of military security. Although there has been a number of previous attempt to theorize the newly rising security paradigm since the end of the Cold War in the early 1990s, those existing studies are inadequate so as to explain the post-modern nature of security affairs in the 2010s. In this context, this paper attempts to develop the theory of emerging security and meta-governance, adopting

various theoretical resources from complexity and network theories, organization theory, and evolutionary biology, such concepts as emergence, self-organization, criticality, structural hole, the transformation of quantity into quality, X-event (extreme event), non-human actor, securitization, network state, meta-governance, fitness, and resilience.

**Key words** : Emerging Security, Meta-governance, Complex System, Network, World Politics