



# 신흥안보의 복합지정학과 한반도:

## 이론적 논의

김상배

서울대학교 정치외교학부 교수  
인디애나대학교 정치학 박사  
전공분야: 정보혁명과 네트워크 세계정치  
대표업적: 『아라크네의 국제정치학』 (2014), 『정보혁명과 권력변환』 (2010), 『정보화 시대의 표준경쟁』 (2007) 외 다수

## 초 록

신흥안보는 미시적 안전이 양적으로 늘어나고 질적으로 연계되면서 어느 순간에 거시적 안보로 창발하는 안보문제를 지칭한다. 이러한 신흥안보는 위험의 대상과 성격 및 해결 주체, 그리고 여기서 파생되는 세계정치의 양상이라는 점에서 주로 국민국가 단위에서 군사안보를 강조했던 기존의 전통안보와는 크게 다르다. 그러나 이러한 신흥안보 위험이 임계점을 넘어 거시적 안보위험으로 창발하는 과정에는 신흥안보의 내적 요인 이외에도 외부에 존재하는 지정학적 요소가 영향을 미치기도 한다. 특히 여전히 전통안보 문제로 발목이 잡혀 있는 동북아와 한반도의 경우는 지정학적 요소가 중요한 변수로 작동한다. 이러한 인식을 바탕으로 이 글은 최근 학계의 주목을 받고 있는 신지정학 또는 복합지정학의 시각에 주목한다. 복합지정학은 기존의 고전지정학이외에도 비판지정학과 비지정학, 그리고 탈지정학을 포괄한다는 점에서 21세기 세계정치의 복잡계 현상을 이해하는 데 유용한 분석틀을 제공한다. 여기서 더 나아가 이 글은 다양한 종류의 신흥안보 위험과 복합지정학의 특정한 요소들이 일종의 상관관계를 갖느냐의 여부를 이해하는 이론틀을 제시하였다. 이러한 상관관계를 밝히는 것이 중요한 이유는, 신흥안보의 성격에 적합한 대응전략을 개발하는 데 필요한 가이드라인을 도출할 수 있기 때문이다.

## I. 머리말

2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 국정목표 중의 하나로 ‘동북아평화협력구상’ (이하 동평구)을 내세웠다(외교부, 2015). 동평구는 이 글에서 다루는 신흥안보 분야가 정책 차원에서 조명된 최근의 사례로 볼 수도 있다. 이는 협력의 필요성은 큰 반면 실제 협력은 기대에 못 미치는 동북아 지역의 특성, 이른바 ‘아시아 패러독스’ 현상을 극복하기 위해서 상대적으로 민감성이 덜 한 ‘연성안보(soft security)’ 분야에서 시작해서 전통적 난제인 ‘경성안보(hard security)’ 분야의 협력을 이끌어내자는 것을 골자로 하였다. 다시 말해 동북아 지역의 공동 위협요인이 되는 원자력 안전, 에너지 안보, 기후변화와 환경, 재난관리, 사이버 공간, 마약 및 보건 분야에서의 협력 사업을 지속적으로 진전시켜 참여국가들 간에 공감대가 형성되면 점진적으로 정치군사적 갈등이 주류를 이루는 전통안보 의제로 논의를 확대시켜 나간다는 것이었다. 동평구는 안보 개념을 비전통 안보(non-traditional security) 분야로 확장하여 동북아 협력을 제안했다는 점에서 기존에는 전통안보를 중심으로 진행되어온 한국 외교의 새로운 지평을 연 것으로 평가되기도 한다.

그러나 동평구는 안보 패러다임의 변화와 동북아의 특성을 제대로 반영하지 못한 구상이라는 비판을 받기도 했다. 동평구가 냉전기 유럽의 경험에서 비롯된 기능주의적 발상에서 출발하고 있어 역사적 유산, 정치체제의 이질성, 경제력의 차이, 문화적 다양성, 지역차원의 리더십 부재 등으로 인해 전통안보 분야의 협력이 어려운 동북아의 현실을 제대로 인식하지 못했다는 것이다. 게다가 복잡한 상호작용과 밀접한 상호의존을 특징으로 하는 오늘날, 연성안보와 경성안보(또는 비전통 안보와 전통안보)를 이분법적으로 나누고 하위정치 영역인 연성안보에서 시작해서 상위정치 영역인 경성안보 분야로 나아가겠다는 발상 자체가 시대착오적이라는 지적도 제기되었다. 최근 동평구에서 연성안보로 설정한 분야를 경성안보 분야에 비해서 국가 간 협력이 좀 더 용이한 영역이라고 규정하기에는, 연성안보 분야 자체도 나름대로 독자적이고 상당히 복잡한 이해갈등의 요소들을 안고 있기 때문이다. 따라서 연성안보로부터 경성안보로 나아가겠다는 동평구의 기능주의적 전제 자체를 다시 생각해 봐야 한다는 것이다.

최근 초국적으로 발생하는 새로운 안보위협들이 21세기 세계정치의 전면에 급속히 부상하고 있다. 사이버 안보, 원자력 안보, 보건안보, 환경안보, 난민안보 등은 전쟁이나 자연재해 등과 같은 전통안보 위협만큼이나 우리 삶을 위협하는 요소로 등장하고 있다. 연성안보의 협력을 통해서 경성안보 문제 해결의 실마리를 마련하겠다는 동평구의 접근과는 반대로, 새로운 안보위협을 간과하고 방치하면 그것이 오히려 전통안보 분야의 위기를 촉발할 정도로 안보 패러다임의 무게중심이 바뀌고 있다. 그야말로 위협의 대상과 성격 및 해결주체, 그리고 여기서 파생되는 안보게임의 양상이 기존의 전통안보 위주의 시대와는 크게 다른 새로운 안보 패러다임이 출현하고 있는 것이다(민병원, 2007). 연성안보 또는 비전통 안보와 같은 기존의

소극적인 개념화로는 새로운 안보 패러다임의 내용을 적극적으로 담아 낼 수 없다. 이러한 문제의식을 발전시켜 최근 국내 학계에서는 새로운 안보 패러다임을 이해하는 이론적 분석틀로서 신흥안보(emerging security)의 개념이 제시된 바 있다(김상배 편, 2016).

신흥안보의 개념은 복잡계 이론과 네트워크 이론, 진화생물학 등에서 생산된 이론적 자원을 기반으로 한다. 신흥안보는 시스템 내 미시적 상호작용이 양적으로 늘어나고 질적으로 변화하여 이른바 ‘양질전화(量質轉化)’의 임계점을 넘어서게 되면, 거시적 차원에서 국가안보를 위협하는 심각한 문제로 전화되는 현상을 지칭한다. 게다가 신흥안보는 다양한 분야에서 발생하는 위험들의 ‘이슈연계성’이 높아지면, 어느 한 부문에서는 미시적 안전의 문제였던 것이 국가 전체의 거시적 안보 문제가 되는 현상을 지칭한다. 다시 말해, 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 넘어 국가안보 전반에 피해를 주는 새로운 위협으로 인식되고 있다. 이렇게 양질전화와 이슈연계성의 사다리를 타고서 창발(emergence)하는 종류의 위협에 대해서 전통안보인지 비전통 안보인지를 묻고 구별하는 것 자체가 무색할 수도 있다. 창발의 가능성을 지니고 있는 신흥안보의 이슈들은 지금 현재는 아무리 미미하더라도 언제 어떻게 국가적으로 중대한 사안이 되어 국가 간 갈등의 빌미가 될지도 모르기 때문이다.

이 글은 이러한 신흥안보 연구의 연속선상에서 기존의 비전통 안보론에서 상대적으로 소홀히 취급된 다음의 두 가지 논제에 주목하였다(Buzan and Hensen, 2009). 첫째, 기존의 비전통 안보론은 글로벌 맥락에서 발생하는 신흥안보의 문제들에 주목한 반면, 실제로 동북아나 한반도의 맥락에서 발생하는 신흥안보 문제들을 제대로 다루지 못했다(이신화, 2006). 지난 5년여 동안 동북아에서 발생한 사례만 보아도, 중국발 스모그와 미세먼지의 초국경적 피해, 일본에서 발생한 쓰나미와 후쿠시마 원전 사태, 중국의 원전 건설 붐에 대한 우려 및 한국 고리 원자로의 노후화에 따른 불안, 북한의 사이버 공격과 미·중 사이버 갈등, 동남아와 한국에서 발병한 사스(SARS)와 메르스(MERS), 그리고 주기적으로 반복되는 조류독감(AI, Avian Influenza)의 공포, 북한의 인권과 탈북자 문제 및 이주노동자 문제 등이 있다. 그런데 기존의 연구들은 주로 글로벌 맥락에서 발생한 신흥안보 이슈들의 일반적 성격과 글로벌 차원의 협력 필요성을 강조했지만, 정작 우리 주변에서 발생하는 신흥안보 위협의 특성과 구체적인 해법에 대한 고민은 부족했던 것이 사실이다.

둘째, 기존의 비전통 안보론은 새로운 안보 이슈들을 조명하는 데는 성과가 있었으나 새로운 안보위협이 전통안보의 이슈와 어떠한 관계를 맺으면서 위협을 증폭시키고 있는지를 면밀히 살피지 못했다. 신흥안보론의 과제는 전통안보와 구분되는 비전통 안보 영역의 독자성을 밝히는 데만 있는 것이 아니라 양자가 상호작용하는 메커니즘을 분석하는 데 있다. 게다가 동북아와 한반도는 유럽에 비해서 훨씬 더 많은 전통안보의 지정학적 요소가 잔재하고 있는

지역이다. 북한의 핵실험과 미사일 발사, 미중 남중국해 갈등, 중일 조어도 분쟁, 한일 독도 영유권 분쟁, 일러 북방도서 분쟁 등과 같은 지정학적 쟁점들이 상존한다. 이런 상황에서 글로벌 차원에서는 탈(脫)지정학적 배경을 가진 신홍안보의 쟁점이라고 할지라도 동북아와 한반도 차원에서는 오히려 지정학의 논리를 따라서 발생하고 전개될 가능성이 크다. 이러한 점에서 동북아와 한반도의 맥락에서 전통 안보와 비전통 안보가 상호작용하는 복합의 공식을 구체적으로 탐구하는 노력이 필요하다.

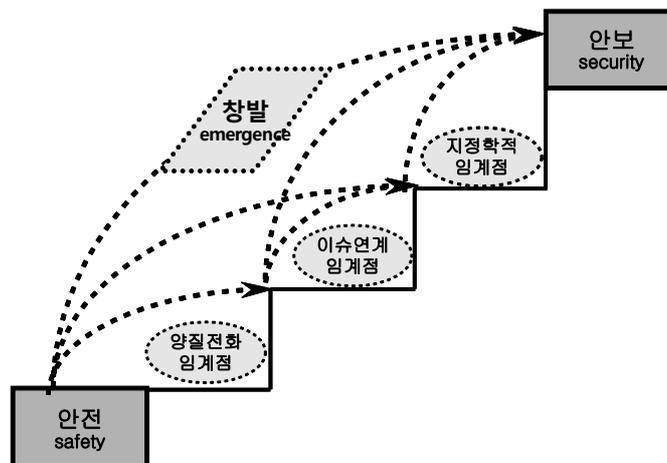
이 글은 이러한 문제의식을 담기 위한 시도로서 복합지정학(complex geopolitics)의 시각을 원용하였다. 시대가 아무리 변하더라도 국제정치의 분석에 있어서 지정학적 시각은 사라지지 않고 꾸준히 남아있을 것이다. 특히 동아시아와 한반도 주변 국제정치에서는 더욱 그러할 지도 모른다. 그러나 19세기 국제정치 현실에서 잉태된 고전지정학의 시각을 복원하여 21세기 세계정치의 현실에 그대로 적용하려는 시도는 경계해야 한다. 특히 글로벌 차원에서 초국적으로 발생하는 신홍안보 위협을 제대로 파악하고 대응하기 위해서는 전통적인 지정학의 시각만으로는 미흡하기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 복잡한 양상으로 전개되는 새로운 안보 패러다임을 이해하기 위해서는 지정학의 시각이외에도 이를 비판적으로 보완하고 건설적으로 발전시키는 다양한 이론적 시각들을 복합적으로 동원할 필요가 있다. 이 글에서 고전지정학과 비판지정학, 그리고 더 나아가서 비(非)지정학과 탈(脫)지정학 등을 포괄하는 의미로 개념화한 복합지정학의 시각을 원용한 것은 바로 이러한 문제의식을 바탕으로 한다(김상배, 2015).

이 글은 크게 네 부분으로 구성되었다. 제2장은 미시적 안전에서 거시적 안보로 창발하는 세 단계의 과정, 즉 양질전화, 이슈연계성, 지정학적 연계성의 관점에서 신홍안보의 개념을 살펴보았다. 제3장은 신홍안보와 중첩되는 지정학의 복합적 차원, 즉 고전지정학, 비판지정학, 비지정학, 탈지정학 등을 파악하는 분석틀로서 복합지정학의 시각을 제안하였다. 제4장은 신홍안보와 복합지정학의 상호작용을 규명하는 차원에서 신홍안보의 유형별 성격과 이에 친화성을 갖는 거버넌스와 지정학의 유형에 대한 이론적 논의를 펼쳤다. 제5장은 최근 동북아와 한반도 지역에서 발생하는 신홍안보의 복합지정학을 전통적인 자연재해뿐만 아니라 기술시스템과 사회시스템 및 자연시스템에서 발생하는 신홍안보 위협의 사례를 통해서 살펴보았다. 끝으로, 맺음말에서는 이 글의 논의를 종합·요약하고 향후 연구과제로서 신홍안보의 거버넌스와 국제협력에 대한 연구가 필요함을 지적하였다.

## II. 신홍안보의 개념<sup>1)</sup>

이 글에서 원용하는 ‘신홍안보(新興安保, emerging security)’ 라는 말은 단순히 ‘새로운 안보’ 라는 의미만은 아니다. ‘신홍(新興)’ 은 복잡계 이론에서 말하는 ‘emergence’ 의 번역어이다. 국내 자연과학계에서는 흔히 ‘창발(創發)’ 이라고 번역하는데 여기서는 안보라는 말과의 합성을 고려하여 신홍이라고 번역하였다. 개념어로서의 신홍 또는 창발이란 미시적 단계에서는 단순하고 무질서한 존재에 불과했던 현상들이 복잡한 상호작용을 벌이는 가운데 상호 연계성을 증대시킴으로써 거시적 단계에 이르러 일정한 패턴과 규칙성, 즉 질서를 드러내는 현상을 의미한다. 이를 안보의 개념과 연결시키면, 신홍안보란 미시적 차원에서는 단순히 소규모 단위의 안전(安全, safety)의 문제였는데 거시적 차원으로 가면서 좀 더 대규모 단위의 안보(安保, security) 문제가 되는 현상을 의미한다.

〈그림1-1〉 신홍안보의 3단계 창발



출처: 김상배(2016), p.83

이러한 신홍안보의 복합적인 성격과 그 창발 과정을 간략히 설명하면 〈그림1-1〉과 같다. 이러한 신홍안보 부상의 과정을 이해하는 데 있어서 중요한 것은 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 조건, 또는 양자를 가르는 임계점(critical point)이 어디인가를 파악하는 것이다(페르 박, 2012). 복잡계 이론의 논의를 원용하면, 신홍안보의 위험은, 〈그림1-1〉에서 보는 바와 같이, 3단계로 형성되는 ‘임계성(criticality)의 사다리’ 를 따

1) 이 절에서 다룬 신홍안보 개념에 대한 논의는 주로 김상배(2016), pp.81-88의 내용을 요약·재구성하여 작성하였다.

라 창발한다. 전통안보의 위협이 대체로 수면 위에서 보이는 경우가 많다면, 신흥안보의 위협은 대부분의 경우 아직 수면 위로 떠오르지 않은, 그래서 잘 보이지 않는 위협이라는 특성을 지닌다. 이 글에서는 다음과 같은 세 가지 특성에 주목하였다.

첫째, 양질전화의 임계점이다. 가장 포괄적인 의미에서 신흥안보의 위협은 이슈영역 내의 안전사고가 양적으로 증가하여 일정한 수준을 넘는 경우에 창발한다. 이는 양적증대가 질적변화를 야기하는, 이른바 양질전화의 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 와중에 미시적 안전과 거시적 안보를 구분하던 종전의 경계는 무너지고, 사소한 일상생활 속의 안전문제라도 거시적 안보의 관점에서 다루어야 하는 일이 벌어진다.

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

이렇게 양질전화의 메커니즘을 따르는 신흥안보 분야의 위협은, 많은 경우 X-이벤트(extreme event)로 불리는 극단적 사건의 형태로 발생한다. X-이벤트는 기존 사고방식으로 는 발생할 확률이 매우 낮아서 예측할 수 없기 때문에 만약에 실제로 발생할 경우 그 파급효과가 엄청난 종류의 붕괴(avalanche) 또는 격변(catastrophe) 현상이다(John Casti et. al, 2011). X-이벤트의 발생 원인은 시스템에 내재되어 있는 복잡성에 있다. 즉 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-이벤트인데, 후쿠시마 원전의 설계자는 정규분포 내에서 발생 가능성이 있는 지진의 강도만을 고려하여 시스템을 디자인했지만, 예상치 못했던 강도의 쓰나미가 발생하여 기술 시스템의 복잡성을 능가하게 되자 큰 재난이 발생하게 된 것이다(존 캐스티, 2012).

둘째, 이슈연계의 임계점이다. 신흥안보 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 신흥안보의 이슈 네트워크에서 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.

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

끝으로, 지정학적 임계점이다. 양질전화나 이슈연계성을 통해서 창발하는 신홍안보 이슈가 전통안보 이슈와 연계되는 경우 이는 명실상부한 국가안보의 문제가 된다. 여기에 이르면 국가 행위자가 개입할 근거가 발생하게 되고 문제의 해결을 위한 국제협력의 메커니즘이 가동된다. 신홍안보의 이슈가 양질전화와 이슈연계성의 사다리를 타고서 순차적으로 창발하여 지적학적 임계점에 도달할 수도 있지만, 원래부터 지정학적 갈등의 관계에 있던 국가들 간에는 이러한 창발의 메커니즘이 다소 급진적인 경로를 타고서 발현될 가능성도 크다. 이러한 관점에서 보면 신홍안보는 비전통 안보의 개념과는 달리 전통안보의 문제를 좀 더 적극적으로 포함시켜서 이해해야 하는 개념이라고 할 수 있다.

이렇게 신홍안보의 이슈가 전통안보의 영역으로 진입하는 사례는 많이 있다. 자연재해와 환경악화로 인한 난민의 발생은 지정학적 차원에서 국가 간 갈등을 야기하기도 하며, 경우에 따라서는 국가 간 무력충돌도 유발하는 위협요인이 있다. 최근 종교적·문화적 정체성의 문제는 테러 등의 문제와 연계되면서 국가 간 분쟁 또는 전쟁의 중요한 원인으로 등장했다. 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 신홍안보가 전통안보와 만나는 사례들이다.

이러한 논의의 연속선상에서 좀 더 고민해야 할 과제는 이렇게 창발하는 신홍안보의 위협이 해당 지역의 전통안보와 관련된 지정학적인 메커니즘과 구체적으로 어떻게 연동하면서 실제적인 분쟁으로 비화되는지를 밝히는 문제이다. 특히 유의할 점은 이들 신홍안보의 이슈들이 지정학과 만나는 접점이 전통적인 고전지정학과는 단면적인 차원만은 아니라는 사실이다. 다시 말해, 신홍안보 이슈들이 모두 획일적인 방식으로 지정학적 임계점을 넘는 것은 아니고 각기 지니고 있는 속성에 따라 지정학 현상과 복합적인 접점을 형성한다. 이러한 관점에서 보면, 오늘날 동북아와 한반도의 지역적 특성을 반영한 지정학의 시각도 변화하는 세계정치 상황에 부합하는 방향으로 새로워질 필요가 있다. 이러한 맥락에서 다음 절은 신홍안보의 문제를 보는 이론적 분석틀로서 복합지정학의 시각을 제안했다.

### III. 복합지정학의 시각<sup>2)</sup>

정치가 지리의 영향을 받고 있음을 강조하여 지리적 맥락에서 정치를 이해하려는 사고는 오랫동안 있어왔던 일이지만, 정치의 지리적 차원에 대해서 특별히 관심을 기울이고 이를 체계적인 학(學)으로 세우려는 노력이 벌어진 것은 19세기 후반과 20세기 초반의 일이다. 지정학(地政學, geo-politics)이라는 용어 자체도 1890년대에 만들어졌다. 그 이후 지정학은 2차 대전 종전까지 많은 정치가와 관료 및 학자들에게 영향을 미쳤다. 한때 지정학은 제국주의의 이데올로기라는 비판을 받으며 역사의 뒀안길로 사라진 듯이 보였다. 그런데 1980년대부터 지정학 혹은 정치지리학의 주요 논의를 받아들이면서 고전지정학의 굴레를 벗어던지려는 새로운 시도가 등장했다. 일군의 학자들은 비판지정학이라는 이름을 내걸고 지정학의 근본적 가정을 새롭게 재검토하는 작업을 펼치기도 했다.

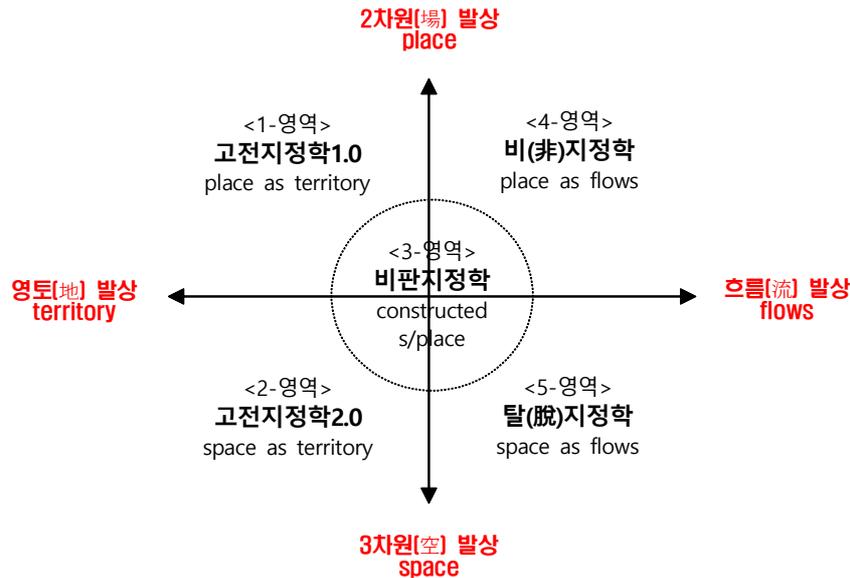
2010년대에 들어 러시아의 크림반도 점령, 중국의 공격적 해상활동, 중동 지역의 고질적인 분쟁 등을 배경으로 하여 국제정치학에서 지정학에 대한 논의가 부활하는 조짐을 보이고 있다. 미·중·일·러 전통 4강(強)의 틈바구니에서 생존과 번영의 길을 모색해야 하는 한반도도 이러한 지정학 부활의 연구관심으로부터 자유로울 수 없다. 특히 최근 북한이 벌이고 있는 행보는, 아무리 탈냉전과 지구화, 정보화, 민주화의 시대가 되었다 해도 한반도 국제정치는 여전히 지정학적 분석의 굴레에서 벗어날 수 없음을 보여주는 듯하다. 그러나 21세기 국제정치를 이해하기 위해서 지정학의 시각을 다시 소환한다고 할지라도, 19세기 후반과 20세기 전반의 국제정치 현실에서 잉태된 고전지정학의 시각을 그대로 복원하여 적용하려는 시도는 경계해야 한다. 이 글에서 제안하는 복합지정학의 시각은 이러한 문제의식을 배경으로 한다.

복합지정학의 시각에 대한 효과적인 이해를 위해서는 지정학에 대한 기존 논의의 구도를 <그림1-2>과 같이 대별해 볼 필요가 있다. 가로축은 지정학에 작동하는 구성요소들의 성격이라는 차원에서, 물질적 자원에 기반을 두는 ‘영토(地, territory) 발상’ 과 비(非)물질적 자원에 기반을 두는 ‘흐름(流, flows) 발상’ 으로 나눈다(Castells, 2000). 세로축은 지정학 게임이 벌어지는 관계적 맥락의 성격이라는 차원에서 2차원적이고 구체적인 ‘장(場, place)’ 의 발상과 3차원적이고 추상적인 ‘공(空, space)’ 의 발상으로 나눈다(Giddens, 1991). 이러한 두 가지 기준에 의거해서 볼 때, 기존의 지정학은 영토 발상을 기반으로 한 고전지정학1.0과 고전지정학2.0, 영토 발상을 넘어서려는 시도로서 비판지정학, 더 나아가 흐름 발상에 기반을 새로운 공간 논의를 펼치는 비(非)지정학, 탈(脫)지정학 등의 다섯 가지

2) 이 절에서 다룬 복합지정학의 시각에 대한 논의는 주로 김상배(2015), pp.6-11의 내용을 요약·재구성하여 작성하였다.

유형으로 대별해 볼 수 있다.

〈그림1-2〉 복합지정학 논의의 구도



출처: 김상배(2015), p.92에서 응용

먼저, <1-영역>은 영토(地) 발상을 바탕으로 하여 2차원적(場)으로 파악된 ‘영토로서의 장소(place as territory)’를 탐구하는 지정학이다. 고전지정학1.0이라고 불러 볼 수 있는 이 시각은 권력의 원천을 자원의 분포와 접근성이라는 물질적 또는 지리적 요소로 이해하고 이러한 자원과 시장을 확보하기 위한 경쟁이라는 차원에서 국가전략을 이해한다(지상현·플린트, 2009, pp.167-168). 영토 자체가 가치이며 동시에 의미를 갖는 변수이다. 이는 물질적 권력의 지표를 활용하여 국가 행위자 간의 패권경쟁과 세력전을 설명하는 현실주의 국제정치이론의 인식과 통한다(Gilpin, 1981; Organski and Kugler, 1980). 국가정책이나 국가 통치전략에 대한 서술이 위주가 되는데, 이는 강대국의 권력정치(power politics)의 부정적 이미지를 피하고자 지정학이라는 다소 완곡한 표현을 사용한 헨리 키신저의 용례와도 통한다. 1990년대까지 지정학을 강대국의 세계전략 혹은 지전략(geo-strategy)을 중심으로 설명하는 고전지정학 연구에 기반을 두고 이루어져 왔는데 최근에는 ‘지정학의 귀환(the return of geopolitics)’이라는 이름으로 재등장하였다(Mead, 2014).

둘째, <2-영역>은 영토 발상을 바탕으로 하여 3차원적(空)으로 파악된 ‘영토로서의 공간(space as territory)’을 탐구하는 지정학이다. <1-영역>의 고전지정학과 구별한다는 의미에서 잠정적으로 고전지정학2.0이라고 명명했지만, 실제로 이 양자는 엄격하게 구별되는 것

은 아니다. 다만 이 글에서는 지정학의 논리적 구도를 보여주기 위해서 편의상 양자를 구별하였다. 국제정치이론에서 이러한 고전지정학2.0의 발상을 보여주는 대표적 사례는 세계체제론을 비롯한 정치경제학적 접근(Agnew and Corbridge, 1995; Flint and Taylor, 2007; Harvey, 2003)이나 세계정치 리더십의 장주기이론(Modelski, 1978; Rapkin and Thompson, 2003) 등이 있다. 다시 말해 비록 단순계적 발상이기는 하지만 세계정치를 ‘구조’와 ‘체제,’ 즉 입체적인 3차원 공간의 맥락에서 파악하고 국가 행위자들이 그 안에서 차지하는 지정학적 위상을 탐구한다는 점에서 의의가 있다. 이러한 시각은 최근 한반도의 맥락에서 거론되는, 미국을 중심으로 한 해양세력의 패권과 중국을 중심으로 하는 대륙세력의 도전 사이에서 펼쳐지는 해륙복합국가로서 한국의 지정학적 위상에 주는 시사점이 크다고 할 것이다.

셋째, <3-영역>은 영토 발상과 흐름 발상, 그리고 2차원 발상과 3차원 발상을 구성 및 재구성하는 과정에서 ‘구성된 공간/장소(constructed space/place)’를 탐구하는 지정학이다. 포스트모더니즘과 구성주의의 영향을 받아 기존의 지정학 담론을 해체하는 방법론을 원용한다는 점에서 비판지정학이라고 부를 수 있겠다. 1980년대에 등장한 비판지정학은 지정학을 담론적 실천으로 재규정하고 텍스트의 해체와 같은 포스트모더니즘 연구방법을 채택하여 지정학적 지식이 어떤 특정 정치집단에 의해 이용되고 생산되고 왜곡되는지에 대한 권력과정을 분석한다. 이들은 지정학을 문화적 현상으로 규정하고 국가 중심의 지정학 서술에서 벗어나 다양한 지정학적 주체가 다층위의 공간 속에서 지정학을 전략적으로 이용하는 과정을 분석한다. 비판지정학자에게 지정학이란 더 이상 단순한 지리와 정치의 상관관계를 설명하는 학문이다. 비판지정학에서 지정학이란 특정한 발언이나 재현이 영향력을 가지게 되는 담론의 실천이다. 비판지정학의 시각에서 세계는 단순히 존재하는 것이 아니라 재현되고 해석되는 대상이기 때문이다(Ó Tuathail and Agnew, 1992; Ó Tuathail, 1996; Dodds, 2001; Kelly, 2006).

이러한 비판지정학의 시각은 신홍안보에 대한 논의와 통하는 바가 크다. 신홍안보 위협이 수면 아래에서 있어 보이지 않는다는 사실, 즉 비가시성은 신홍안보 문제를 보는 비판지정학의 시각에 근거를 제공한다. 비판지정학의 시각에서 볼 때, 신홍안보 이슈는 객관적으로 ‘실재하는 위협’이기도 하지만 안보 행위자에 의해서 ‘구성되는 위협’의 성격이 강하다. 코펜하겐 학파로 불리는 국제안보 학자들은 이러한 과정을 안보화(securitization)라는 개념으로 설명하였다(Hansen and Nissenbaum, 2009).

사실 신홍안보 이슈는 미래의 위협에 대비하는 문제이기 때문에 적절한 정도의 안보화가 필요한 것이 사실이다. 구성되는 위협으로서 신홍안보 위협은 동일한 종류의 위협이라도 지역에 따라서 또는 해당 이슈의 구체적 성격에 따라서 그 창발을 결정하는 수면의 높이가 다르게 나타난다. 그러나 수면 아래의 보이지 않는 잠재적 위협을 논하는 경우 항상 ‘과잉 안보

화(hyper-securitization)의 우려를 안고 있다는 사실도 잊지 말아야 한다. 한국에서 발생한 과잉 안보화의 경우를 보면, 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.

넷째, <4-영역>은 비(非)영토적인 흐름(流) 발상을 바탕으로 하여 2차원적(場)으로 파악한 ‘흐름으로서의 장소(place as flows)’를 탐구하는 지정학이다. 엄밀한 의미에서 보면 영토의 발상을 넘어선다는 의미에서 지정학이 아니라고 할 수 있어 ‘비(非)지정학’이라고 불렀다. 이러한 발상은 냉전의 종식 이후 지정학이 사라질 것이라는 자유주의자들의 글로벌화 담론과 통한다. 국가영토의 경계를 넘어서 이루어지는 흐름의 증대를 통해서 발생하는 ‘상호 의존’과 글로벌 거버넌스의 담론과도 일맥상통한다. 사실 이러한 비지정학의 시각에서 보면, 탈냉전기에 접어들어 프랜시스 후쿠야마 등과 같은 학자들이 주장한 ‘역사의 종언’이나 ‘지정학의 소멸’과 같은 тезис가 실현되는 것으로 보였다. 국제정치학의 초점이 지정학적 긴장과 갈등으로부터 개발경제, 비확산, 기후변화, 무역 등과 같이 각국 단위를 넘어서는 국제규범의 형성으로 이동했다고 평가되었다. 특히 이러한 시각은 미국 학자들에 의해서 정교화되어 전 세계로 전파되었다. 그러나 최근 들어 탈냉전 이후의 평화를 가능하게 했던 지정학적 기반이 흔들리면서 ‘지정학의 부활’이 거론되기도 하지만 자유주의적 성향의 미국 학자들은 여전히 ‘지정학의 환상(the illusion of geopolitics)’을 경계하는 논지를 펴고 있다 (Ikenberry, 2014).

끝으로, <5-영역>은 비영토적인 흐름(流) 발상을 바탕으로 하여 3차원적으로(空) 파악한 ‘흐름으로서의 공간(space as flows)’을 탐구하는 지정학에 해당된다. 공간의 형성 자체가 지리적 차원을 초월해서 가능하다는 의미에서 탈지정학이라고 불려 볼 수 있다. 이러한 탈지정학의 논의가 우리의 인식에서 가시화된 것은 사이버 공간의 등장 때문이다(Luke, 2003; Steinberg and McDowell, 2003). 사이버 공간은 1990년대 중후반 이후 컴퓨터와 정보인프라, 인터넷과 소셜 미디어 등의 급속한 성장과 함께 국제정치적 삶의 공간으로서 자리매김하고 있다. 사이버 공간의 등장은 새로운 기술공간이 출현하는 것 이상의 의미를 가진다. 사이버 공간의 등장은 정보혁명의 개념에 입체성을 부여하는 동시에 안보현상이 발생하는 공간을 좀 더 복합적인 형태로 변환시키고 있다. 사이버 공간은 물리적 인프라와 기술, 정보, 지식, 문화 등의 변수가 복합적으로 관여하여 만들어내는 ‘복합 네트워크의 공간’이라고 할 수 있으며 최근 신흥안보 이슈들의 많은 부분이 이러한 사이버 공간을 경유하여 발생하고 있다. 이러한 문제의식을 공유하여 기존의 학계에서도 사이버 공간의 ‘지정학’에 대한 연구가 진행되어 왔다(김상배, 2014).

사이버 공간과 탈지정학의 시각에서 본 신흥안보의 특징은, 위협발생의 주체로서 인간 행

위자이외에도 물리적 환경을 이루는 수많은 사물 변수들이 중요한 역할을 한다는 데서 발견된다. 행위자-네트워크 이론(actor-network theory, ANT)은 이러한 사물 변수를 비인간 행위자(non-human actor)로 개념화한다(홍성욱 편, 2010). 인간이 다른 인간의 행위에 영향을 미치는 것처럼 비인간 행위자도 인간의 행위에 영향을 미치는 행위능력(agency)을 가진다는 주장이다. 이를 신홍안보의 사례에 적용하면 이 분야에서 발생하는 위험은 인간 행위자에 의해서만 생성되는 것이 아니라 비인간 행위자 변수에 의해서 생성되는 성격을 지닌다.

신홍안보 분야에서 탈지정학적으로 작동하는 비인간 행위자의 사례는 매우 다양하다. 사이버 안보 분야의 컴퓨터 바이러스, 악성코드, 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 위험의 원인이기도 하면서 해결의 주체이기도 한다. 예를 들어 신홍안보 분야에서 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 상승의 고리를 끊는 차원에서 비인간 행위자, 특히 과학 기술 변수가 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 최근 휴대폰이나 인터넷, 소셜 미디어 등에서 생성되는 빅데이터를 활용하여 자연재난 및 전염병 발생 징후를 조기에 감지하거나, 또는 재난 발생 후에도 인구의 이동 패턴과 실시간 주민 필요성을 파악하고, 나아가 조기경보를 통한 신속한 대응책을 마련하려는 노력이 이루어지고 있다(Hansen and Porter, 2015).

요컨대, 오늘날 우리 주위에서 발생하는 수많은 위험들은 이상에서 제시한 복합 지정학적인 특성을 지닌 신홍안보의 문제들이다. 이러한 신홍안보의 부상에는 안보담론의 변화뿐만 아니라 안보게임에 관여하는 행위자의 성격과 이들이 벌이는 안보게임의 권력정치적 양상까지도 변화시키고 있다. 이러한 점에서 신홍안보의 부상은 단순히 안보 영역의 문제만이 아니라 21세기 세계정치 전반의 변환과 밀접하게 연관되어 있는 현상이다. 신홍안보의 부상은 단순히 전통안보를 대체하는 새로운 안보현상의 등장이라는 차원을 넘어서 전통안보와 비전통 안보를 모두 아우르는 의미로 이해하는 새로운 안보 패러다임의 부상이라고 할 수 있다. 다음 절에서는 이러한 복합지정학적 성격을 갖는 신홍안보 이슈들이 구체적으로 21세기 세계정치의 과정과 어떠한 방식으로 만나는지에 대해서 살펴보았다.

#### IV. 신홍안보와 복합지정학의 친화성

신홍안보의 복합지정학에 대한 논의를 펼쳐가는 데 있어서 가장 중요한 이론적 과제 중의 하나는 아마도 어떠한 유형의 신홍안보 위험들이 어떠한 종류의 복합지정학적 갈등을 유발하는지를 설명하는 문제일 것이다. 신홍안보의 성격과 복합지정학의 논리 간에는 일종의 상호 친화성이 존재하는 것은 아닐까? 다시 말해, 특정한 유형의 신홍안보 이슈들이 복합지정학

중에서도 특정한 유형의 ‘지정학’ 을 요구하거나 또는 그러한 ‘지정학’ 이 발현되는 범위를 규정하는 것은 아닐까? 예를 들어, 어떤 종류의 신흥안보 이슈는 고전지정학의 논리를 내재하고 있어 필연적으로 국가 간 갈등으로 귀결되지만, 어떤 종류의 신흥안보 위협은 국가 간 갈등으로 비화되지 않는 비지정학 또는 탈지정학적 속성을 지니고 있는 것은 아닐까?)<sup>3)</sup>

이러한 연속선상에서 던져 볼 수 있는 또 하나의 이론적 질문은, 특정한 유형의 신흥안보의 위협과 거기에 유발된 복합지정학적 문제를 해결하는 데 적합한 거버넌스의 양식을 유추해 볼 수 있느냐의 문제이다. 신흥안보의 유형과 이에 친화적인 거버넌스의 양식을 이론적으로 예견하는 것은 가능할까? 다시 말해 신흥안보의 유형에 따라서 이에 적합한 대응모델을 상정할 수 있을까? 예를 들어, 어떤 종류의 신흥안보 이슈는 국가 행위자들이 참여하는 국제협력 모델의 도입이 효과적이지만, 어떤 종류의 신흥안보 위협에 대응하기 위해서는 초국적 또는 지역적 민간 모델의 도입이 필요하다는 식의 설명과 처방을 내릴 수는 없을까? 요컨대, 신흥안보와 복합지정학, 그리고 거버넌스 양식 간에는 어떠한 상관관계 또는 친화성이 존재하는 것은 아닐까?

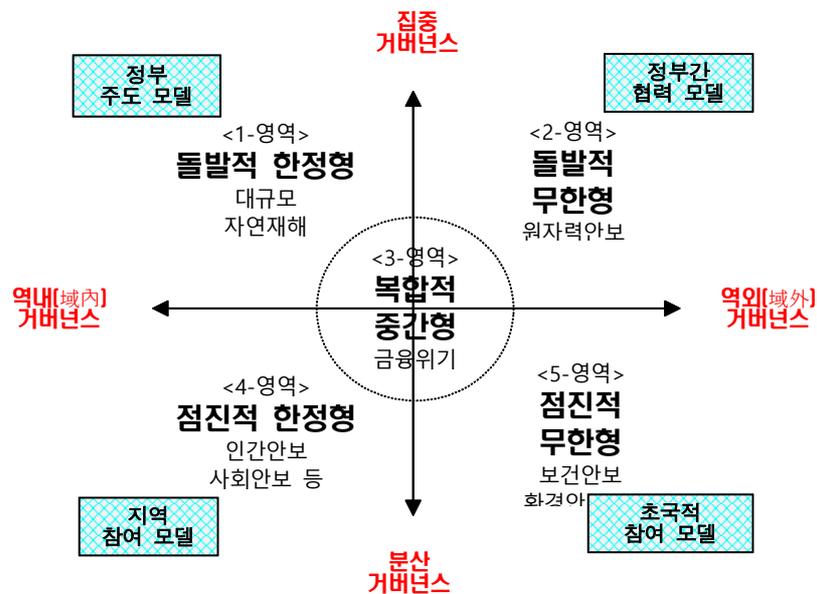
이 글은 이러한 문제의식을 가지고 신흥안보의 유형별 성격과 이에 대응하는 복합지정학(또는 거버넌스)의 상호 친화성을 분석하는 이론적 단초를 마련해 보고자 한다. 구체적으로 신흥안보의 각 분야에서 발생하는 위협들의 성격을 규명하고, 이어서 이를 둘러싸고 벌어지는 복합지정학과 이에 대응하는 적합 거버넌스의 내용을 살펴보는 작업을 펼쳐보고자 한다. 이러한 분석들의 마련을 위해서 이 글은 신흥안보의 유형과 거버넌스 유형의 친화성에 대한 김상배(2016)의 이론적 논의를 원용하였다. 그에 따르면, 신흥안보 분야에서 발생하는 위협은, <그림1-3>에서 보는 바와 같이, 다섯 가지 범주로 나누어 볼 수 있는데, 이들 신흥안보 사례들은 크게 대규모 전통재해와 기술시스템, 경제시스템, 사회시스템, 자연시스템 등에서 비롯되는 위협들이다. 이들 다섯 가지 범주는 이에 적합한 거버넌스의 양식과 대응하고 더 나아가 특정한 복합지정학의 논리와 친화성을 갖는다.

첫째, 지진, 화산폭발, 쓰나미, 홍수 등과 같이 돌발적으로 발생하는 대규모 자연재해이다. 이들은 시스템의 결합도가 높아 위협이 돌발적으로 발생할 가능성이 높지만, 상호작용의 복잡도는 낮아 위협의 파급범위가 한정되어 있어서, 위협을 즉각 인지하고 그 결과를 예측하는 것이 어렵지 않은 <1-영역>에 속하는 유형이다. 이러한 ‘돌발적 한정형 위협’ 에는 집중 거버넌스와 역내(域內) 거버넌스의 조합이 적합하다. 예를 들어, 자연재해의 경우에는 정치적 책임소재 규명보다는 신속하고 체계적인 재난의 복구가 우선시될

3) 신흥안보 위협이 3단계 임계점을 넘어 거시적 안보위험이 되는 것은 각 신흥안보 이슈의 내부 창발과정 때문에 발생하기도 하지만, 오히려 외부에 존재하는 지정학적 요소가 이러한 창발과정을 더욱 촉진(또는 제약)할 수도 있을 것이다. 이렇게 보면, 복합지정학적 성격이 각 신흥안보 이슈가 창발하는 과정에 역으로 영향을 미치는 인과적 친화성을 상정할 수도 있다.

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. 이러한 논의의 연속선상에서 볼 때 이들 신흥안보 위협은 대체로 영토 발상을 기반으로 하는 고전지정학과 유사한 방식으로 작동하고 이에 대한 해법도 대략 그러한 논리를 따라서 모색되지만 그 재해의 규모에 따라서 영토국가의 경계를 넘는 지역 참여의 거버넌스(즉 고전지정학2.0의 논리)가 모색될 수도 있다.

〈그림1-3〉 신흥안보의 유형별 성격과 적합 거버넌스 모델



출처: Yoon (2015), p.198와 김상배(2016), p.92에서 응용

돌재, 원자력 안보, 사이버 안보, 포스트 휴먼(post-human) 위협 등과 같이 기술시스템에서 비롯되는 신흥안보 위협이다. 이들은 시스템의 결합도가 높아 위협이 돌발적으로 발생할 가능성이 높고, 상호작용의 복잡도도 높아서 위협의 파급범위가 무한하여 위협을 조기에 인지가 어렵고 그 결과를 예측하여 통제하는 것도 쉽지 않은 <2-영역>에 속하는 유형이다. 이러한 ‘돌발적 무한형 위협’에는 집중 거버넌스와 역외(域外) 거버넌스의 조합이 적합하다. 돌발적으로 발생하는 재난이어서 그 피해를 조기에 감지하는 것이 쉽지 않고, 일단 재난이 발생하고 나면 그 피해가 낱을 결과를 예측하는 것이 용이하

지 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. 이러한 논의의 연속선상에서 볼 때, 이들 신흥안보 위협은 일차적으로는 영토의 발상을 기반으로 하는 고전지정학의 논리를 따라서 작동함으로써 국가 간 갈등의 소지를 낳을 수도 있지만, 다른 한편으로 영토의 경계를 넘어서는 비지정학적 국제협력, 특히 국가 행위자들 간의 협력 메커니즘이 해법으로 모색될 가능성이 크다.

셋째, 글로벌 금융위기(또는 경제위기)와 같이 경제시스템에서 발생하는 신흥안보 위협이다. 이들은 시스템의 결합도가 중간 정도여서 위협의 발생이 때로는 점진적이지만 때로는 돌발적으로 발생하고, 상호작용의 복잡도도 중간 정도여서 위협의 파급범위가 때로는 한정적이어서 조기에 인지할 수도 있지만 경우에 따라서는 무한하여 그 결과를 예측하고 통제하는 것이 쉽지 않은 <3-영역>에 속하는 유형이다. 이러한 ‘복합적 중간형 위협’에는 집중과 분산 그리고 역내와 역외의 복합 거버넌스가 적합하다. 인간이 관여하는 사회시스템의 일부이기는 하지만 글로벌 금융 시스템과 같은 기술시스템을 기반으로 작동하기 때문에, <그림1-3>에서 거론하는 네 가지 모델이 상황에 따라서 복합적으로 원용될 수 있다. 돌발적으로 발생하지만 경제위기의 조짐들은 개별국가나 지역 차원에서 미리 감지되는 경우가 많기 때문에 일국이나 지역 차원에서 미연에 방지할 가능성이 있지만, 위협의 창발이 일단 어느 정도의 임계점을 넘으면 그 위기의 파장이 초국적이고 글로벌한 차원으로 미치기 때문에 정부간 협력이나 초국적 참여가 요구된다. 이러한 논의의 연속선상에서 볼 때, 이들 신흥안보의 위협은 전형적인 복합지정학의 메커니즘을 따라서 발생한다고 볼 수 있다.

넷째, 인구안보, 이민안보, 사회 양극화, 경제적 불평등, 종교와 정체성, 사회통합 등과 같이 사회시스템, 좀 더 구체적으로 말하면 경제·문화·정치·사회 시스템에서 발생하는 신흥안보 위협이다. 이들은 시스템의 결합도가 낮아서 위협의 발생이 점진적으로 발생하고, 상호작용의 복잡도도 낮아서 위협의 파급범위가 한정되어 있어 위협을 즉각 인지하고 예측하여 대응하는 것이 어렵지 않은 <4-영역>에 속하는 유형이다. 이러한 ‘점진적 한정형 위협’에는 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 얻더라도 결국 일국 단위 또는 지역 공동체 차원에서 사고수습의 주도권을 쥐고 민간 행위자들과 시민사회 등이 모두 참여하는 ‘지역 참여 모델’이 적합하다. 이러한 논의의 연속선상에서 볼 때, 이들 신흥안보 위협은 기본적으로 광범위한 영토공간을 상정하는 고전지정학2.0의 논리와 친화성을 갖지만, 국경과 지역의 차원을 넘어서 현상이라는 점에서 비지정학적 협력, 특히 국가 및 비국가 행위자들의 다양한 참여가 해법으로 모색되기도 한다.

끝으로, 환경안보와 기후변화 안보, 식량안보와 에너지 안보, 보건안보 등과 같이 자연시

시스템에서 비롯되는 신홍안보 위협이다. 이들은 시스템의 결합도가 낮아서 위협의 발생이 점진적으로 발생하지만, 상호작용의 복잡도는 높아서 위협의 파급범위가 무한하여 조기에 인지가 어렵고 그 결과를 예측하여 통제하는 것이 쉽지 않은 <5-영역>에 속하는 위협이다. 이러한 ‘점진적 무한형 위협’에는 분산 거버넌스와 역외 거버넌스의 조합이 적합하다. 이 재난은 위협의 발생이 점진적, 단계적, 연쇄적으로 발현되는 동시에 초국적으로 발생하기 때문에 재난의 최종적인 피해규모와 시급성을 놓고 정부 간에 이견이 나타날 수 있다. 따라서 정부 뿐만 아니라 민간기업, 시민사회, 국제기구 등 다양한 이해당사자들이 거버넌스에 참여하는 ‘초국적 참여 모델’이 적합하다. 이러한 논의의 연속선상에서 볼 때, 이들 신홍안보 위협은 기본적으로 영토 단위를 넘어서는 비지정학의 메커니즘을 따라서 발생하고 이에 대한 해법도 영토의 경계를 넘어서 모색된다. 그러나 발생의 주체라는 점에서 볼 비인간 행위자들이 관여하는 탈지정학의 메커니즘이 주요 변수로 작동하며, 해결의 주체라는 점에서 볼 때 국가 행위자의 핵심적 역할이 요구된다는 점에서 고전지정학의 변수도 주요하게 작동하는 그야말로 복합지정학적인 성격을 지니는 것으로 파악된다.

이렇게 구분된 다섯 가지 유형의 신홍안보 위협들에 효과적으로 대처하기 위해서는 각각의 유형들이 지니고 있는 시스템적 속성과 복합지정학적 논리를 제대로 파악한 적합 거버넌스 양식이 모색되어야 한다. 각각의 유형별 위협의 속성이나 각 위협이 내재하고 있는 복합지정학적 논리가 유일한 인과적 변수로서 적합 거버넌스 양식을 결정하는 것은 아니지만, 적합 거버넌스 양식의 도입이 해당 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 가능성을 높여준다는 상관관계 정도는 설정할 수 있다. 이렇게 신홍안보의 유형별 성격과 여기서 파생하는 거버넌스 모델의 성격, 그리고 이러한 과정에 내재한 복합지정학의 논리 간의 상관관계 또는 인과적 친화성을 살펴보는 작업은 단순히 이론의 개발이라는 취지를 넘어서 실천적 방안의 마련이라는 차원에서 큰 의미를 갖는다. 다시 말해 이러한 상관관계와 친화성의 메커니즘을 보는 작업이 중요한 이유는 특정 신홍안보 이슈가 전통적인 지정학의 임계점을 넘어서 갈등으로 치달을 수 있는 가능성을 미리 탐지하고 이에 대한 대응책을 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

## V. 한반도 신홍안보의 복합지정학

사실 동북아와 한반도는 신홍안보보다는 전통안보의 위협이 더 두드러진 지역이다. 남북한의 정치군사적 대결, 중국과 대만의 양안갈등, 중일과 러일의 해양도서 분쟁, 한일의 독도 영유권 문제 등과 같은 지정학적 갈등이 벌어지고 있어서 지역 차원의 협력이 난항을 겪고 있다. 머리말에서 언급한 한국 정부의 동평구가 연성안보 분야에서 시작해서 경성안보 분야의 협력을 유도하자고 방향을 설정한 이유도 그만큼 전통안보 분야에서 동북아 국가들의 고질적

인 불신과 갈등이 산재하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 신흥안보 분야의 위협 발생이 이 지역에서는 더 쉽게 지정학적 임계점을 넘을 가능성을 안고 있는 것이 사실이다. 게다가 지정학적 임계점을 넘는 것이 각 신흥안보 이슈의 내부 창발과정 때문에 발생하기도 하겠지만, 만약에 외부에 존재하는 지정학적 요소가 이러한 창발과정을 더욱 촉진하는 경우가 있다면, 아마도 동북아와 한반도는 그러한 위협발생의 소지를 가장 많이 안고 있는 지역일 것이다.

신흥안보의 복합지정학이 수행해야 할 향후 연구과제 중의 하나는, 동북아와 한반도의 지정학적 특수성을 염두에 두고, 앞서 살펴본 신흥안보의 복합지정학이 이 지역에서 실제로 전개되고 있는 양상, 즉 신흥안보의 위협들이 양질전화와 이슈연계성의 사다리를 타고서 창발하여 지정학적 임계점을 넘게 되는 양상을 구체적인 경험적 사례를 통해서 살펴보는 작업일 것이다. 이 절에서는 복합 시스템 환경에서 발생하는 사례들을 개괄적으로 보여주는 차원에서 한반도 신흥안보의 복합지정학이 여태까지 전개된 양상과 향후 발생할 가능성에 대해서 간략히 살펴보려고 한다. 앞서의 이론적 논의의 연속선상에서 신흥안보의 이슈들을 전통 자연재해, 기술시스템, 경제시스템, 사회시스템, 자연시스템 등에서 야기되는 위협의 다섯 가지 범주로 나누어 살펴보았으며, 이들 범주에 속하는 구체적인 사례들로는 대규모 자연재해, 원자력안보, 사이버 안보, 포스트 휴먼 위협, 동아시아 및 글로벌 금융위기, 인구안보, 이주·난민 안보, 사회안보, 기후변화 안보, 에너지·식량·자원 안보, 보건안보 등의 이슈를 선별하였다.

첫째, 대규모 자연재해에서 비롯되는 신흥안보의 복합지정학이다. 최근 부쩍 발생빈도가 늘어나고 있는 지진에 주목할 필요가 있다. 지진이 많이 발생했던 일본이외에도 중국(쓰촨성)이나 한국(경주)에서도 지진의 발생이 늘어나고 있다. 대규모 자연재해로서 백두산 화산이 폭발할 가능성이 거론되는데, 이는 최근 북한의 핵실험이 다섯 차례나 이루어지면서 우려가 증폭되었다. 또한 2016년 두만강 유역에서 발생한 큰 홍수도 대규모 자연재해가 줄 충격을 걱정케 했다. 특히 이러한 자연재해들은 여타 신흥안보 위협과 연계될 때 그 파괴력이 증폭될 가능성이 커진다. 예를 들어, 대규모 지진이나 쓰나미가 원자력 발전소 지역에서 발생한다면 큰 홍수나 화산폭발이 유발하는 환경악화, 질병발생, 식량위기 등의 문제는 모두 신흥안보 이슈의 상호 연계가 낳을 충격을 예견케 한다. 아울러 여기서 비롯되는 사회갈등과 난민 발생 등이 연계되면서 궁극적으로 국가 간 지정학적 갈등을 유발할 가능성도 없지 않다.

기본적으로 특정국가의 국경 안에서 발생하는 대규모 자연재해에 대한 대책 마련은 각국 정부의 몫으로 인식되어 왔다. 앞서 <그림1-3>에서 제시한 바와 같이 대규모 자연재해는 ‘돌발적 한정형 위협’에 해당되는 것으로, 일정한 경계 내에서 발생하기 때문에 정치적 책임소재를 규명하는 것이 관건이 아니기 때문에, 이 문제에 시간을 허비하지 않고 신속하고 체계적인 재난의 복구를 위한 체제구축이 우선시 된다. 따라서 정부 주도 하에 신속한 의사

결정을 하고 이에 따라 집중적으로 자원을 동원함으로써 일사불란한 대응체제를 구축할 수 있는 ‘정부 주도 모델’이 적합한 것으로 알려져 있다. 그러나 그 피해의 규모가 국경을 넘어설 정도로 크거나 혹은 그 파급의 범위가 광범위할 경우, 주변 국가들도 나서서 예방과 구호 및 복구를 위한 협력 체제를 가동하기도 한다. 예를 들어, 최근 백두산 화산의 폭발에 대비하는 국제적 차원의 조사와 대응체제 마련을 위한 논의가 이루어지고 있음에 주목할 필요가 있다.

둘째, 원자력 안보, 사이버 안보, 포스트 휴먼 위협 등과 같이 기술시스템에서 비롯되는 신흥안보의 복합지정학이다. 원자력 안보의 경우, 일본의 후쿠시마 원전 사태 이후 원자력 안보에 대한 경각심이 커지는 가운데, 중국의 원전 건설 붐이나 한국의 고리원전 1호기의 노후화에 대한 우려가 누적되고 있다. 원전 자체의 안전성 문제를 넘어서, 후쿠시마 원전사고의 경우처럼, 대규모 쓰나미나 지진과 같은 자연재해와 연계되거나 한국수력원자력(한수원) 사태에서 나타났던 것처럼 원자력 발전소의 컴퓨터 시설에 대한 사이버 공격이 발생할 경우 원자력과 관련된 위험은 증폭될 가능성이 있다. 게다가 중국 동북부의 활발한 원전건설은 동북아 국가들 간의 잠재적 갈등요인으로 잠재해 있으며, 원자력 시설에 대한 사이버 공격에 특정 국가가 개입했다는 증거가 드러날 경우 국가 간 갈등으로 비화될 가능성이 높다.

사이버 안보의 경우, 최근 들어 해킹, 컴퓨터 바이러스 및 악성코드의 유포, 북한의 사이버 공격, 첩보와 감시를 목적으로 하는 사이버 스파이 활동 등이 부쩍 늘어나고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 사이버 공격과 해킹이 원자력 시설을 포함한 주요 국가시설을 겨냥할 경우 민감한 국가안보의 사안으로 비화될 것이며, 이러한 사이버 공격이 경제적 가치가 높은 산업기밀과 지적재산의 도용과 관련될 경우 경제안보의 이슈로 연계될 것이다. 최근에는 사이버 안보 분야의 국가 간 갈등이 늘어나고 있는데, 중국 해커들의 활동과 미국 정보기관의 도청 활동 등은 이미 미중관계의 큰 쟁점이 되었다. 한편 최근 북한의 감행한 소니 해킹 사건은 사이버 안보가 남북한 갈등을 넘어서 북미간의 분쟁으로 발전할 가능성마저도 보여주었다. 이러한 과정에서 중국의 협조와 책임 문제가 외교적 쟁점으로 부각된 바 있다.

포스트 휴먼 위협의 경우, 인공지능, 로봇, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅, 사물인터넷 등으로 대변되는 정보통신기술의 급속한 발달로 인해서 인간 행위자가 아닌 이른바 비인간 행위자가 야기할 수 있는 위험에 대한 우려가 늘어나고 있다. 실제로 포스트 휴먼 기술의 발달과정에서 개인정보의 과도한 침해와 네트워크의 오작동이 야기하는 안전사고 발생 가능성이 염려되고 있다. 또한 포스트 휴먼 기술의 발달에 따른 고용불안과 사회양극화, 그리고 이주난민 문제의 악화 등의 가능성이 있으며, 더 나아가 인간안보의 차원에서 신체의 안정성 위협, 인간 정체성의 혼란과 새로운 인류 종(種)의 출현 가능성에 대한 우려 등도 제기된다. 지정학적 차원에서도 드론 기술을 활용한 군사무기의 개발 경쟁과 이를 활용한 분쟁 가능성이 늘어나는 가운데, 킬러 로봇의 등장과 로봇 전쟁의 가능성마저도 점쳐지는 실정이다. 이러한 상황에

서 포스트 휴먼 기술의 발전 방향에 대한 정치·사회·경제적 갈등이 부상하고 있다.

이렇게 기술시스템에서 비롯되는 신홍안보 위협들은 대체로 <그림1-3>에서 본 ‘돌발적 무한형 위협’의 성격을 갖는다. 다시 말해 이렇게 돌발적으로 발생하는 재난의 경우 그 피해를 일찌감치 감지하는 것이 어렵고, 발생한 재난에 대해서도 그 파급 결과를 예측하는 것도 쉽지 않다. 따라서 일차적으로는 피해가 발생한 국가 차원에서 신속한 재난 복구가 우선적 대책이 될 수 있다. 그러나 이러한 일국 차원의 노력에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 주변 국가들과의 양자간, 그리고 가능한 경우 다자간 국제협력을 펼치는 것이 보완책이 된다. 이런 점에서 영토의 경계를 넘어서는 비지정확적인 차원에서 이루어지는 국가 간의 협력 메커니즘에 주목할 필요가 있다. 이러한 유형의 위협에 대응하는 거버넌스 모델로서 ‘정부 간 협력 모델’을 지적한 것은 바로 이러한 맥락이다.

셋째, 동아시아 지역이나 글로벌 차원에서 발생하는 금융위기와 같은 경제시스템에서 비롯되는 신홍안보의 복합지정학이다. 1998년 태국에서 시작되었던 동아시아 경제위기의 여파로 한국은 이른바 IMF 경제위기를 호되게 치른 바 있다. 다행히도 2008년 글로벌 금융위기의 영향은 크게 받지 않았지만, 한국 경제는 그 대외의존성으로 인해서 글로벌 금융시스템의 불안정성으로 인한 위기의 발생 가능성을 항상 마주하고 있다고 지적된다. 특히 최근 2015년 이후 중국의 경제성장 둔화로 인한 금융위기 가능성이 우려되고 있다. 사실 2008년 미국발 글로벌 금융위기는 경제위기의 새로운 차원을 보여주었다. 멕시코와 아르헨티나 등에서 1980년대 주기적으로 발생했던 외환위기나 1990년대 동아시아 경제위기 등이 특정 국가나 지역에 한정되었으며 그 피해도 주로 경제분야에 한정되었던 반면에, 2008년 글로벌 금융위기는 전 세계로 확산되어 유럽의 재정위기를 야기하기도 했다.

이러한 배경에는 이 글에서 강조하는 다양한 이슈연계성이 작용한다. 경제시스템에서 발생하는 위협은 자산거품, 에너지 가격변동, 무역수지 불균형, 금융제도의 불건전성, 디플레이션, 관리 불가능한 인플레이션, 재정위기, 실업 또는 고용불안 등의 문제와 연계되어 증폭될 가능성이 있다. 이들 경제적 위협들은 여타 사회시스템과 자연시스템, 기술시스템에서 발생하는 위협들과 상호 연계되어, 더 크고 심각한 위기를 발생시킬 수도 있다. 예를 들어 최근 국제금융거래 네트워크인 스위프트(SWIFT)에 대한 해킹 사건에서 보는 바와 같이 사이버 안보의 이슈와 연계될 경우 단순한 경제위기가 아닌 새로운 종류의 신홍안보 문제로 비화될 가능성이 있다. 더 나아가 경제시스템의 위기에서 발생하는 문제들은 지정학적 이슈로 연계될 가능성을 항시 안고 있는데, 미국에서 발생한 2008년 글로벌 금융위기는 국제정치의 지정학에도 영향을 미쳐 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상이라는 패권변동의 가능성에 불을 지폈다. 이러한 미중경쟁의 가속화로부터 한반도의 지정학적 운명도 영향을 받을 수밖에 없다.

이렇게 경제시스템에서 비롯되는 신홍안보 위협들은 대체로 <그림1-3>에서 본 ‘복합적 중간형 위협’의 성격을 갖는다. 기술시스템에서 발생하는 위협과 사회시스템에서 발생하는

위험의 중간 정도의 성격을 지니고 있어, 앞서 언급한 거버넌스 모델들이 모두 관여하는 복합적 또는 중층적 거버넌스 모델이 필요하다. 경제위기에서 발생하는 위험은 라틴 아메리카나 동아시아 위기처럼 지역적으로 한정될 수도 있고 2008년 위기처럼 글로벌 차원에서 발생할 수도 있다. 이 유형의 위험은 돌발적으로 발생해서 조기에 인지가 어렵기도 하지만, 대부분의 경우 경제위기가 발생하는 원인은 각국 또는 지역 및 글로벌 차원에서 잠재하고 있어서 위기 발생을 진단하고 확률적으로나마 예측하는 것이 아예 불가능한 것은 아니다. 이러한 관점에서 볼 때, 2008년 글로벌 금융위기의 해결과정에서 등장했던 것처럼, G20과 같은 정부간협의체가 출범하여 문제의 해법을 공동으로 찾거나, 또는 지역 차원에서 양자간 및 다자간 네트워크를 심화·확대하고, 더 나아가 비국가 행위자들이 나서는 초국적 참여 거버넌스 등을 복합적으로 원용하여 문제를 풀어나가는 노력이 적합하다.

넷째, 인구안보, 이주·난민 안보, 사회안보 등과 같이 사회시스템에서 비롯되는 신홍안보의 복합지정학이다. 인구안보의 경우, 세계적인 인구과잉과 동북아 차원의 인구부족 문제가 역설적으로 공존하는 가운데, 저출산 고령화로 인한 경제와 소비 규모의 감소, 생산연령 비중 하락으로 인한 경제성장 지체 등이 심각한 문제로 거론되고 있다. 인구과잉으로 인해 식량과 자원이 부족해짐에 따라 빈곤과 기아 및 사회불안 등의 증대되고, 여기에 연계되어 소득절벽, 경제침체 등과 같은 현상이 발생할 가능성이 크다. 한편 인구감소로 인한 병력감소, 저출산 고령화로 인한 노동력 감소 등의 문제가 동시에 발생하고 있다. 인구유입 필요성의 지역적 증대, 인구과잉 저개발국과 인구감소 산업국 간 인구양극화, 이주난민 문제 등으로 인한 국가 간 갈등과 분쟁의 가능성이 조만간 동북아와 한반도에서도 발생하리라는 우려가 커지고 있다.

이주·난민 안보의 경우, 북한의 체제 불안정과 경제적 궁핍으로 인해 국내로 유입되는 탈북자의 수가 증가하고 있으며, 중국 내 한인동포나 동남아 노동인력이 국내로 이동하는 숫자도 늘어나고 있다. 이에 따라 탈북자의 유입으로 인한 사회갈등의 발생 가능성, 불법이주자 문제가 야기할 사회불안 증대의 가능성, 그리고 이들 이주 노동인력과 내국인 노동자와의 일자리 경합 가능성 등이 우려되고 있다. 더 나아가 문화적·종교적 갈등 가능성 또는 인력의 빈번한 이동에 수반하는 전염병의 전파 가능성 등도 문제가 되고 있다. 이 중에서도 특히 탈북자의 증대로 인한 동북아 국가 간 갈등 가능성이 상존하는 가운데 지역차원에서 이주·난민 문제를 다루는 지역레짐의 부재도 지정학적 갈등의 발생 가능성을 점치게 하고 있다.

사회안보의 경우, 동북아 국가들의 고질적인 문제인 경제적 불평등과 교육 및 사회양극화의 확대는 정치적·사회적·이념적 갈등을 증폭시키고, 더 나아가 종교적·문화적 정체성을 둘러싼 갈등마저도 발생할 여지를 열어 놓고 있다. 여기에 로봇과 인공지능의 도입 문제까지 겹치면서 기존 아날로그 시대 경제양극화 문제가 디지털 시대로 전이·증폭될 가능성도 있다. 한반도에서 사회안보 문제는 남북한 관계 차원에서 탈북자 문제나 통일 준비과정 또는 통일 이후에 발생할 사회통합의 문제로 나타날 것이 예견된다. 게다가 글로벌 차원에서 진행

되고 있는 사회양극화와 경제적 불평등의 문제가 보호주의적 경향을 강화시킴으로써 동북아 국가들 간에도 경쟁을 가속화시켜 긴장을 야기할 가능성이 크다. 종교적·문화적 요인에 기반을 둔 정체성의 갈등이 동북아에서 지정학적 갈등과 테러의 발생을 유발할 가능성도 있다.

이렇게 사회시스템에서 비롯되는 신흥안보 위협들은 <그림1-3>에서 구분한 ‘점진적 한정형 위협’에 속한다. 사실 인구안보의 문제는 돌발적으로 발생하는 것이 아니라 구조적 추세로서 나타나는 점진적 변화이다. 이주 문제도 경우에 따라서는 사회안보를 위협하는 난민 문제로 제기되기도 하지만 평상시에는 점진적인 인구 이동의 형태로 나타나는 경우가 많다. 이주와 난민이 발생하더라도 지리적으로 인접한 지역에 국한될 수도 있다. 그러나 이들 신흥안보 위협들이 정치적·사회적·경제적 문제와 연계되면서 급속히 국경을 넘는 문제로 비화될 경우 지역 차원에서 책임과 보상을 묻는 문제가 될 가능성도 없지 않다. 이런 점에서 이들 신흥안보 이슈는 주로 정부 간 관계의 쟁점이 되겠지만 그 속성상 민간 행위자들과 시민 사회의 참여를 요구하는 특성을 지닌다. 이런 점에서 이 글은 이러한 신흥안보 위협에 적합한 거버넌스 모델을 ‘지역 참여 모델’이라고 파악하였다.

끝으로, 기후변화 안보, 에너지·식량·자원 안보, 보건안보 등과 같이 자연시스템에서 비롯되는 신흥안보의 복합지정학이다. 기후변화 안보의 경우, 현재 동북아에서는 지구온난화에 따른 아열대화, 강수 패턴의 변화, 홍수와 가뭄의 빈발 등의 문제가 발생하고 있으며, 중국발 스모그와 미세먼지의 초국경적 피해와 같은 대기오염도 큰 문제가 되고 있다. 이러한 기후변화의 양상은 수자원 활용의 난조, 전염병의 확산과 질병패턴의 변화, 글로벌 식량시장의 수급 변동, 식량무기화 현상의 발생, 새로운 에너지 소비패턴의 등장 등을 야기할 가능성이 있다. 지정학적 시각에서 보면, 동북아 국가들 간의 수자원 갈등, 대량방수로 인한 수공 가능성, 미세먼지와 황사로 인한 국가 간 갈등 고조 가능성 등도 심각한 문제가 아닐 수 없다.

에너지·식량·자원 안보의 경우, 글로벌 차원에서 관찰되는 에너지 수급문제와 가격변동의 빈번한 발생, 화석연료의 제한으로 인한 조정문제, 그리고 에너지 수출국의 정치·안보·사회적 불안정성과 강대국의 에너지 세력 확보경쟁 등은 이들 이슈가 신흥안보의 위협으로 창발할 가능성을 보여주는 사례들이다. 게다가 이들 신흥안보 이슈들은 상호간에 매우 밀접한 이슈연계성을 갖는데, 바이오 연료의 생산증대를 통한 식량부족과 식량가격의 폭등은 식량 안보와 에너지 문제의 연계성을 보여주고 있다. 또한 식량문제가 온실가스 감축 노력과 연동되면서 발생할 경제성장 동력 상실 가능성이라든지 에너지 수급 조정과정에서 나타나는 경제적 부담의 문제 등은 기후변화와 경제안보가 연계되는 현상을 보여준다. 지정학적 시각에서 보아도, 화석연료와 신재생 에너지의 적절한 에너지 믹스 경쟁성을 둘러싼 국가 간 갈등, 남중국해 관련 에너지 운송로 문제와 에너지 가격 불안정 및 안보 위협 등이 늘어나고 있다.

보건안보의 경우, 글로벌 차원뿐만 아니라 동북한과 한반도에서도 신종 전염병의 발생이 눈에 띄는데, 신종플루, 사스, 메르스, 에볼라, 지카 바이러스, 각종 구제역 등의 발생과 전

파가 양적으로 늘어나고 있다. 특히 전염병의 발생이 이민·난민의 문제와 연결될 때 심각한 정치사회적 문제가 발생할 것이 우려되며, 이러한 보건안보의 문제는 북한의 식량문제나 탈북자 문제 등과 연동될 가능성이 있다. 지정학적 시각에서 볼 때, 동북아 각국, 특히 남북한의 사회경제적 조건의 차이로 인한 면역력의 국가별 차이는 향후 전염병의 발생이 국가 간 지정학적 분쟁을 낳을 가능성을 예견케 한다. 이러한 와중에 국가 거버넌스 능력에 대한 신뢰가 문제시되고 과잉 안보화의 가능성도 우려되는 변수로서 인식되고 있다. 특히 국가 내 대응능력 차이에서 비롯되는 정치적 갈등과 사회양극화도 발생 가능한 문제라고 할 수 있다.

이렇게 자연시스템에서 비롯되는 신홍안보의 위험들은 점진적, 단계적, 연쇄적으로 발생되는 동시에 초국적으로 발생하는 특성을 갖는다. 이는 <그림1-3>에서 구분한 바와 같이, 일종의 ‘점진적 무한형 위험’ 이라고 할 수 있는데 기본적으로 영토 단위를 넘어서 영향을 미치고 그 해법도 국가 단위를 넘어서 모색될 수밖에 없는 속성을 지니는 것으로 파악된다. 게다가 재난의 최종적인 피해규모와 시급성을 놓고 관련 당사국들 간에 매울 수 없는 이견이 나타날 가능성이 크기 때문에 국가 행위자뿐만 아니라 민간기업, 시민사회, 국제기구 등과 같은 다양한 이해당사자들이 참여하는 ‘초국적 참여 모델’ 을 모색하게 된다. 여기에 이 분야의 신홍안보 위험의 발생의 주체로서 비인간 행위자들까지도 관여하는 특성 때문에 통상적인 떠올리게 되는 정부 주도 모델을 넘어서는 글로벌 거버넌스 차원의 해법을 찾게 된다.

이상에서 살펴본 다섯 가지 유형의 신홍안보 위험들에 효과적으로 대처하기 위해서는 각각의 유형들이 지니고 있는 시스템적 속성과 거버넌스 및 복잡지정학적 논리를 제대로 파악하는 것이 중요하다. 그러나 모든 나라들이 저마다 상이한 자국 고유의 위험 대응시스템을 발전시켜 왔기 때문에 그때그때 다양한 위험유형에 적합한 거버넌스를 선택하여 도입한다는 것은 쉽지만은 않다. 따라서 궁극적으로 관건이 되는 것은 새로운 위험의 발생했을 때 그 위험의 속성을 인지하고 그에 맞는 거버넌스의 형태를 적재적소에 신속하게 동원하는 메타 거버넌스(meta-governance)의 역량을 구비하는 것이다. 이러한 메타 거버넌스 역량의 핵심은 다양한 행위자들의 활동을 적절한 수준에서 조율하면서 시스템 내 요소들의 다양성과 유연성을 유지하는 데 있다(Jessop, 2003). 향후 신홍안보 위험에 효과적으로 대응하기 위해서는 이러한 메타 거버넌스의 역량이 각국 차원뿐만 아니라 지역 차원에서도 구축되어야 할 것이다.

## VI. 맺음말

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

신홍안보 분야에서도 이러한 국가 간 갈등의 지정학적 시각은 사라지지 않고 꾸준히 남아 있을 것이다. 특히 동아시아와 한반도 주변 국제정치에서는 더욱 그러할지도 모른다. 그러나 19세기 국제정치 현실에서 잉태된 고전지정학의 시각을 그대로 복원하여 적용하려는 시도는 경계해야 한다. 초국적 차원에서 발생하는 신홍안보와 같은 현상을 제대로 담아내려는 새로운 이론적 시각의 모색이 필요하다. 새로운 이론의 과제는 전통안보와 구분되는 비전통 안보 영역의 독자성을 밝히는 데만 있는 것이 아니라 양자가 상호작용하는 동태적인 메커니즘을 분석하는 데 있다. 다시 말해, 신홍안보의 세계정치를 이해하기 위해서는 기존의 고전지정학 시각을 비판적으로 보완하는 작업의 일환으로서 비판지정학과 비지정학, 탈지정학을 엮는 이론적 시각이 필요하다. 이러한 맥락에서 이 글은 이러한 동학을 담기 위한 개념으로 복합지정학 (complex geopolitics)의 시각을 원용하였다.

신홍안보의 창발이 복합지정학의 세계정치에서 발현되는 과정에는 신홍안보의 유형별 성격과 복합지정학의 논리 간에는 일정한 친화성이 있음을 인식할 필요가 있다. 사실 복합지정학적 시각에서 볼 때, 신홍안보 이슈들은 어떠한 과정을 통해서 세계정치의 쟁점으로 창발하는가를 분석하는가는 중요한 문제이다. 특정 신홍안보 이슈의 특정한 성격은 이에 관여하는 지정학 차원의 성격을 규정하거나 혹은 특정한 지정학의 논리가 발현되는 범위를 규정하는 경향이 있다. 다시 말해, 신홍안보 이슈들의 성격상 차이는 각 이슈별로 상이한 복합지정학적 성격의 발현, 경로, 정도 등에 영향을 미친다. 어떤 신홍안보 이슈는 국가간 전쟁까지 비화될 가능성을 내재하고 있지만 어떤 이슈는 그러한 정도에까지는 이르지 않는다. 다시 말해 모든 신홍안보 이슈가 창발하게 되더라도 모두 국가 간 전쟁으로 이르지 않을 것이기 때문이다. 이러한 양자의 관계를 좀 더 분석적으로 살펴보는 작업이 향후 연구과제로 남는다.

신홍안보 위협의 발생과 확산은 기존의 전통안보 경우와는 다른 방식으로 세계정치에 영향을 미친다. 특히 신홍안보의 부상은 새로운 위험요인의 출현뿐만 아니라 안보문제의 해결주체라는 점에서 기존의 국가 행위자 위주의 안보 관념이 조정될 조건을 마련하고 있다. 신홍안보의 부상은, 전통안보를 대체하는 새로운 안보 이슈들의 출현이라는 단편적인 차원을 넘어서, 전통안보와 비전통 안보를 모두 아우르는 새로운 안보 패러다임의 부상을 예견케 한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 새로운 안보 패러다임의 부상이 동북아와 한반도에 어떠한 의미를 주는지를 검토하였다. 유럽 지역과는 성격을 달리하는 동북아와 한반도 지역의 특성상 신홍안보 패러다임의 부상과 작동과정에 전통적인 지정학의 논리가 다방면에 투영되어 있다. 따라서 정도 차이는 있겠지만 양질전화와 이슈연계성의 경로를 따라서 창발하는 신홍안보의 고리를 제 때 끊지 않으면 동북아와 한반도에서 국가 간 갈등을 유발할 소지가 있음을 명심할 필요가 있다.

이 글에서 시도한 이론적 논의의 화두를 발전시키는 차원에서, 한반도 신홍안보의 복합지정학 연구가 안고 있는 향후 연구과제를 두 가지 차원에서 제시해 보고자 한다. 첫째, 국내적 차원에서 신홍안보 거버넌스의 구체적인 실천방안에 대한 연구가 필요하다. 전통안보 위주로 짜인 기존의 안보 추진체계를 개혁할 과제의 당위성에 대해서는 사회적 합의가 존재함에도 불구하고, 실제로 신홍안보 이슈별 거버넌스를 어떻게 마련할지에 대해서는 아직도 본격적인 논의가 진행되고 있지 못하다. 특히 이들을 엮어내는 메타 거버넌스의 내용과 전략에 대한 연구가 시급하다. 둘째, 국제적 차원에서 신홍안보 분야의 국가 간 협력과 이에 대한 비국가 행위자들의 참여 방안에 대한 연구가 필요하다. 이는 최근 정부에서 강조하는 중견국 외교와 동평구의 문제의식과도 맥이 닿는 부분인데, 이 글에서 제시한 이론적 논의에 따르면 각 신홍안보 이슈별로 각기 다르게 나타나는 국제협력 모델의 내용을 제대로 인식하는 것이 중요한 변수이다. 이러한 인식을 반영한 신홍안보 외교의 추진은 중견국으로서 한국이 외교적 리더십을 발휘하는 좋은 기회가 될 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 볼 때, 새로운 안보 패러다임으로서 신홍안보의 부상에 대응하는 것은 21세기 미래전략의 중요한 사안이 아닐 수 없다. 시스템 차원의 복합성이 커지고 이를 배경으로 한 새로운 위협이 창발하는 상황에서 전통안보에 대한 대응을 전제로 한 기존 국가 안보 전략의 기초는 바뀌어야 할 것이다. 무엇보다도 국가 행위자를 중심으로 한 위계조직 일변도의 발상을 넘어서야 한다. 위협발생 영역이 양적으로 넓어지고 질적으로 달라진 만큼 이에 대처하는 주체라는 점에서도 국가 이외의 다양한 민간 행위자들을 참여시키는 발상이 필요하다. 또한 신홍안보의 위협이 초국적이고 글로벌한 차원에서 발생하는 만큼 이에 대한 대응체계도 일국 단위에서 전통안보 문제를 대하는 방식을 넘어서 구축될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 이 글은 새로운 거버넌스로서 메타 거버넌스에 대한 이론적·경험적 논의의 필요성을 제안하였다.

## 참고문헌

- 김상배 편. 2016. 『신흥안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』 사회평론.
- 김상배. 2014. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 한울.
- 김상배. 2015. “사이버 안보의 복합 지정학: 비대칭 전쟁의 국가전략과 과잉 안보담론의 경계.” 『국제지역연구』 24(3), pp.1-40.
- 김상배. 2016. “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』 50(1), pp.75-102
- 민병원. 2007. “탈냉전기 안보개념의 확대와 네트워크 패러다임.” 『국방연구』 50집 2호, 23-55.
- 박, 페르(Pak, Per). 2012. 『자연은 어떻게 움직이는가?: 복잡계로 설명하는 자연의 원리』 한승.
- 외교부. 2015. “동북아 평화협력구상.” 외교부 홍보책자.
- 이신화. 2006. “동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『세계정치와 동아시아 안보』 인간사랑, 263-286.
- 이종구 외. 2015. “과학기술기반 신흥안보 대응 방안.” 국가과학기술자문회의 정책연구보고서. 2015-02.
- 지상현, 콜린 플린트. 2009. “지정학의 재발견과 비판적 재구성.” 『공간과 사회』 통권 1호, pp.160-199.
- 캐스티, 존(Casti, John). 2012. “X-event란 무엇인가?” *Future Horizon*, 13, 10-13.
- 홍성욱. 편. 2010. 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 이음.
- Agnew, John and Stuart Corbridge. 1995. *Mastering Space*. New York: Routledge.
- 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.
- Castells, Manuel. 2000. *The Rise of the Network Society*. 2nd edition. Oxford: Blackwell.
- Casti, John, Leena Ilmola, Petri Rouvinen, and Larkku Wilenius. 2011. *Extreme Events*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Dodds, Klaus. 2001. “Politics Geography III: Critical Geopolitics After Ten Years.” *Progress in Human Geography*, 25(3), pp.469-484.



- Flint, Colin and Peter J. Taylor. 2007. *Political Geography: World–economy, Nation–state and Locality*. New York: Prentice Hall.
- Giddens, Anthony. 1991. *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Hansen, Lene and Helen Nissenbaum. 2009. “Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School.” *International Studies Quarterly*, 53(4), 1155–1175.
- Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G John. 2014. “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order.” *Foreign Affairs*, 93(3), pp.80–90.
- Jessop, Bob. 2003. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Kelly, Phil. 2006. “A Critique of Critical Geopolitics.” *Geopolitics*, 11, pp.24–53.
- Luke, Timothy W. 2003. “Postmodern Geopolitics in the 21<sup>st</sup> Century: Lessons from the 9.11.01 Terrorist Attacks.” Center for Unconventional Security Affairs, Occasional Paper #2, <<http://www.badgleyb.net/geopolitics/docs/theory/postmodernism.htm>> (검색일: 2015년 2월 15일)
- Mead, Walter Russell. 2014. “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs*, 93(3), pp.69–79.
- Modelski, George. 1978. “The Long Cycle of Global Politics and the Nation–State.” *Comparative Studies in Society and History*. 20(2), pp.214–235.
- Ó Tuathail, Gearóid and John Agnew. 1992. “Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy.” *Political Geography*, 11(2), pp.190–204
- Ó Tuathail, Gearóid. 1996. *Critical Geopolitics*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.



- Organski, A.F.K. and Jack Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rapkin, David and William Thompson. 2003. "Power Transition, Challenge and the (Re)Emergence of China," *International Interactions*, 29(4), pp.315-342.
- Steinberg, Philip E., and Stephen D. McDowell. 2003. "Global Communication and the Post-Statism of Cyberspace: A Spatial Constructivist View." *Review of International Political Economy*. 10(2), pp.196-221.
- Yoon, J. 2015. "Indonesia's Crisis Response Strategies: The Indian Ocean Tsunami of 2004." *Global Journal on Humanites & Social Sciences*. [Online]. 02, 195-202.