2018-23

INSS 전략보고

신안보 문제 의미와 문재인 정부 정책방향

2018.12

김호홍 수석연구위원 · 박보라 부연구위원
chan1304@inss.re.kr
borapark@inss.re.kr

I. 문제 제기
II. 신안보(新安保) 문제의 의미
III. 신안보 관련 문재인 정부 정책방향
IV. 정책 제언

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

국문초록

냉전의 종식은 안보의 개념에도 큰 변화를 가져왔다. 특히 2001년의 9/11 테러사건을 계기로 21세기의 안보상황은 양적·질적 측면에서 과거와는 상이한 양상으로 전개되었다. 이처럼 새로운 개념의 안보문제를 신안보 문제라 할 수 있으며, 다양한 형태로 우리의 생명과 재산에 대해 심각한 위협을 가하고 있다.

신안보 문제는 잠재성, 단계성, 초국가성, 연계성 등의 특성을 가지고 있으며, 이로 인해 대응방식에서도 새로운 접근이 요구된다. 안보의 주체가 국가 외 다양한 주체를 포괄하므로 국가 중심의 물리적 수단만으로는 효율적 대응에 한계가 있다. 또한 특정 국가 단독보다 국가와 국가, 국가·개인·집단이 협력하여 대처하는 것이 바람직하다.

문재인 정부 역시 새롭게 대두되는 신안보 위협의 중요성과 파급영향 및 대응 필요성을 인식하는 바탕 위에서 정책방향을 설계하고 있다. 신안보 문제에 대한 기본 관점은, '우리의 삶을 심각하게 위협하고 있는 새로운 도전'으로, '국가 차원에서 해결해야 하는 매우 중요하고 시급한 문제'라는 시각에서 접근하고 있으며, 이러한 위협들로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 안전을 보장하는 것은 세월호 사태 이후 우리 국민들이 국가를 상대로 요구하고 있는 핵심적인 정책과제 중의 하나로 인식하고 있다. 또한 신안보 문제에 있어 대응 방식은 장기적인 관점에서 체계적으로 유관기관이 협력하여 대응하는 방향으로 추진하고 있다. 다만, 이러한 문제들을 신안보라는 개념적 틀에서 인식·대응하기 보다는 국민 개개인의 안전(safety) 또는 재해재난 차원의 문제로 접근하고 있다.

이에 따라 신안보 문제에 대한 인식 제고 및 이론적 체계화, 컨트롤 타워간 협력 강화, 「국가신안보전략」 수립, 신안보 문제 공동대응을 위한 대외 협력체계 구축 등을 정책적 제언으로 제시하고자 한다.

핵심어: 신안보, 신안보 위협, 국정과제, 국가신안보전략, 안전한 대한민국

Ⅰ | 문제 제기

• 탈냉전 이후 세계화와 정보화의 진행으로 안보 개념도 변화하고 있음
- 세계화의 현상으로는 새로운 정보화기술의 등장, 지리적 팽창, 보편적 인권에의 요구, 새로운 행위자의 등장, 새로운 정치적 이슈의 발현, 국가·사회·영토적 단위의 붕괴, 새로운 세계기구와 이슈의 등장, 국내와 국제정치의 경계약화, 단일한 공간의식의 생성 등이 해당됨[1]
- 물리적·공간적 국경의 개념이 약화되고, 인구와 물자의 이동이 급격히 늘어남으로써 특정지역에 국한하던 문제가 지역을 초월하여 글로벌 영역으로 영향력의 범위가 확대됨
- 20세기 전반을 관통하던 냉전 패러다임이 무너지면서 '안보'의 개념에서도 큰 변화를 가져왔으며, 특히 2001년 9/11테러 사건을 계기로 21세기의 안보상황은 양적·질적 측면에서 과거와는 전혀 다른 양상으로 전개되었음
- 9/11 테러 직후 美 부시 대통령을 포함한 고위정책 결정자들은 이를 '세계화'와 결부시켜 세계화를 일반 대중에게도 친숙한 용어로 만들었음

  ※ 딕 체니 당시 美 부통령은 "앞으로 분쟁의 범위는 세계적(global) 수준이 될 것"이라고 언급한 바 있음[2]

  ※ 2002년 발간된 『미국 안보전략서』에서 세계화는 새로운 안보위협을 제기하는 중요한 변수로 취급되며, 美 안보정책의 새로운 관심분야로 자리 잡음[3]
- 전통적으로 국가를 주체로 하는 군사력 위주의 전통안보(traditional security) 담론에서 이제는 다양한 영역에서 인간의 생명과 재산을 위협하는 요소들을 '안보'라는 개념적 틀 안에서 인식하게 됨으로써 안보의 개념과 영역이 확대되는 경향을 보이고 있음
- '신안보(emerging security)'의 개념은 기존의 '비전통안보(non-traditional security)'와 같은 소극적 개념화의 경향을 넘어 보다 적극적으로 새로운 안보연구를 수행하고자 하는 문제의식에 기반함[4]

• 이러한 새로운 안보(이하 '신안보')문제들은 다양한 형태로 우리의 생명(건강)과 재산을 심각한 수준으로 위협하고 있음
- 자연 시스템 측면에서는, 기후변화(지구온난화, 미세먼지, 폭염)와 에너지(자원의 고갈)·식량 및 재해재난 문제가 현안으로 대두
- 사회 시스템 측면에서는, 보건(감염병)과 인구(저출산·고령화) 및 난민 문제가 새로운 안보이슈로 등장
- 기술 시스템 측면에서는, 사이버 공격과 인공지능을 통한 위협, 테러공격 등이 심각한 안보문제로 대두

- 신안보 문제는 그 자체가 가지는 특성으로 인해 대응에 있어서도 새로운 접근 방식을 요구하고 있음
  - 안보영역 뿐만 아니라 안보주체의 수와 범위를 확대하며, 안보와 관련된 국제정치 양상의 변화를 야기하고 있음
  - 신안보 문제는 그 성격과 피해의 범위를 고려 시, 국제적 차원에서 초국가적으로 발생하는 안보문제이자 동시에 지역과 국가차원의 국지적·개인적 안보문제에도 영향을 미치는 다층적 성격임[5]
  - 안보의 주체가 국가뿐만 아니라 개인이나 집단, 심지어 환경과 기술 및 바이러스까지 포괄하기 때문에, 전통안보에서와 같이 국가를 주체로 하는 물리적(군사적) 수단만으로는 효율적 대응에 한계가 있음
  - 또한, 초국가적 범위를 통해 빠른 속도로 확산되는 특성으로 인해 특정 국가가 단독대응하는 것보다는 국가와 국가, 국가와 개인 및 단체가 협력·대처하는 중층적이고 복합적인 거버넌스가 효과적임

- 문재인 정부도 새롭게 대두되고 있는 신안보 위협의 중요성에 대한 문제의식을 가지고 적극적으로 대응하고 있음
  - 대통령선거 공약과 정부 출범 이후 발표한 국정과제에서 신안보 위협의 도전과 대응 필요성을 강조하면서, 이에 효율적으로 대응하기 위한 다양한 정책방안을 제시한 바 있음
  - 문재인 대통령도 여러 기회를 통해 21세기 새로운 안보환경에서 심각한 문제로 대두되고 있는 신안보 위협에 대해 체계적이고 능동적으로 대응해 나갈 것을 강조하고 있음
  - 다만, 이러한 새로운 위협들을 '신안보'라는 포괄적 개념으로 안보적(安保的) 차원에서 접근하기 보다는, 각각 개별 이슈별로 국민들의 안전(安全)차원에서 대응하고 있음

- 이에 본 보고서에서는
  - 신안보의 개념과 의미 및 중요성에 대해 살펴보고, 이러한 영역(분야)에 대한 문재인 정부의 인식을 선거공약과 국정과제 및 문재인 대통령의 언급내용 등을 통해 살펴 본 다음 정책방향을 제시함.

Ⅱ | 신안보(新安保) 문제의 의미

1. 신안보의 개념과 범주

가. 탈냉전기 안보개념의 확대

• 시대의 변화는 인식과 사고 및 개념의 변화를 수반하는데, 탈냉전 이후 국제정치 주체들 간 관계의 틀이 바뀌면서 안보의 개념에도 큰 영향을 미쳤음

• 1980년대 말 이후 탈냉전 움직임은 미·소 양대 슈퍼파워(super power)간 전개되었던 군사력 중심의 안보 패러다임에 변화를 초래하였음
  – 탈냉전은 △ 군사력의 절대적 영향력에 의문시 △ 안보문제 관련 사고방식의 재검토 △ 안보개념의 확대 등 측면에서 안보전략 연구에 영향[6]
  – 특히, 냉전의 종식은 군사적 측면에서는 위기의 수준을 완화시켰지만 그동안 상대적으로 등한시되었던 환경·자원·인구·기술·보건 등 비군사적 영역에서의 위협을 부각시키는 결과를 초래
  – 즉, 군사적 측면에 치중했던 과거 전통안보와 달리 탈 냉전기에는 국가안보와 관련된 이슈들이 다양한 행위자들을 통해 광범위한 영역에서 복잡한 형태로 부각됨[7]

• 탈냉전 이후 전통안보와 대비되는 새로운 안보의 개념화는 노력은 계속되어 왔으며, 1980-90년대에 두각을 나타냈던 '코펜하겐 학파'(Copenhagen school)의 연구가 대표적 사례임
  – 코펜하겐 학파의 대다수 학자들은 탈냉전기 안보의 특징을 ① 안보주체(referent objects)의 다양화 ② 안보대상(sector)의 확대 ③ 안보문제화(securitization) 등으로 설명함[8]
  – 즉, 새로운 안보의 개념에는 전통안보의 주체인 '국가' 행위자 이외 개인이나 단체 등 행위자들도 안보의 주체로서 포함되며, 동시에 군사영역 이외에 정치와 경제 및 사회, 환경 등 비군사 영역도 안보의 범주에 포함해야 한다고 주장하였음
    ※ 예를 들어 휴와 같은 학자는 군사, 경제, 사회, 환경, 건강, 자연재해 등 여러 분야에서 부각되는 새로운 안보위협을 강조하고 있음[9]
  – 이와 관련 립스먼과 폴은 세계화 개념에서 유추된 안보적 함의로 국가간 전쟁의 감소, 군사비 지출의 감소, 초국가적 행위자의 대두, 비전통적인 군사적 위협의 확산 등을 지적한 바 있음[10]

• 이러한 추세는, 군사적 위협의 엄중성이 감소했다기보다 과거에는 크게 문제가 되지 않았던 문제들이 새로운 위협으로 부각되면서 그 중요성이 상대적으로 증가하고 있다는 것을 의미함[11]

- 특히, 21세기 들어 세계화와 동시에 국가간 의존성이 확대되고, IT기술의 발전과 정보화가 급속히 진행되는 과정에서 초국경적이고 비인간적인 다양한 주체들이 새로운 위협요인으로 등장하였음

  ※ 안보연구에서 '안보적 함의에서의 세계화'는 "국경을 초월한 교역, 투자, 금융, 기술, 이념, 문화, 가치 및 인적 자원의 흐름이 증대됨으로써 발생되는 변화의 과정"으로 정의, 세계화와 안보위협에 대한 논의가 이루어지고 있음[12]

• 이러한 안보환경의 변화에 대응하여 새로운 위협들의 실체를 분석하고 이를 개념화함으로써 그에 부합하는 선제적이고 효율적인 대책을 강구할 필요성이 대두됨
  - 세계화 현상으로부터 직접적으로 안보 사안을 도출하는 노력에서 더 나아가 안보환경 변화의 전체적인 특성에 관한 포괄적 연구의 필요성이 제기됨[13]
  - 일종의 안보적 복합계에서 발생하는 중요한 안보적 사건은 예측이 어려울 뿐만 아니라 신속한 대처가 매우 어렵다는 점에서 안보의 위험요인으로 작용한다는 포괄적인 안보적 함의가 도출되고 있음[14]

나. 신안보의 개념

• 국가안보의 개념은 일반적으로 '가치(value)'와 '위협'(threat)'이라는 기준에 의해 정의되고 있으며,[15] 월퍼스는 "객관적 측면에서는 획득된 가치에 대한 위협의 부재를, 주관적으로는 그러한 가치가 공격받을 것이라는 두려움이 없는 상태"라고 설명한 바 있음[16]

• 신안보의 개념은 학문적으로 명확하게 정립되어 있지는 않지만, 대체로 ① '전통안보'와 대비되는 개념으로 ② 탈냉전 및 정보화·세계화의 흐름 속에서 ③ 새롭게 부각되고 있는 위협으로 인식함
  - 전통안보가 주권국가의 영토 보전을 위해 외교 또는 국방정책을 통해 국가간에 발생하는 군사적 갈등을 예방하고 승리하는 데 초점을 맞추었다면[17], 신안보는 주체(국가↔개인, 단체, 자연 등)와 대상(군사력↔비군사적 수단 또는 물질) 측면에서 대비되는 개념임
  - 전통안보가 미·소 양극체제 하에서 군사력(핵무기)을 중심으로 하는 냉전체제의 산물이라면, 신안보는 국가간 교류확대와 정보화의 급속한 발전 등 초국경적 특성이 두드러지는 시대적 상황을 배경으로 생성
  - 신안보는 과거에 없다가 새롭게 나타난(new) 위협이라기보다는, 이전에는 소규모의 '안전(安全)' 문제에 그치던 이슈가 양적 확대와 질적 심화 과정을 거쳐 '안보(安保)' 문제로 부상(浮上, emerging)하고 있는 다양한 이슈들을 의미하며, '신흥안보'로 설명하는 경우도 있음[18]

다. 신안보의 범주

- 최근 지구적 차원에서 우리의 생명과 재산을 위협하는 신안보 문제는 그 종류가 매우 다양하고 광범위하기 때문에 특정한 기준으로 범주화하는 데 어려움이 있음

- 전통적 안보관을 비판하면서 탈냉전 이후 안보영역의 확대 필요성을 설파한 코펜하겐 학파의 대표적 학자 부잔은 인간의 안보는 군사와 정치·경제·사회·환경 등 다섯 가지 주요 영역에서 비롯된다고 설명하였음[19]
  - 군사안보는 국가의 무력 공격 능력과 적으로부터의 공격을 방어할 수 있는 능력의 상호작용에 관한 것을 의미
  - 정치안보는 조직 측면에서 국가의 안정성(安定性)과 그 국가의 존재에 정당성을 부여하는 체제와 이데올로기에 관한 것을 의미
  - 경제안보는 적정한 수준의 복지와 국력의 수준을 유지하기 위해 필요한 자원과 시장과 재정에 관한 것을 의미
  - 사회안보는 전통적인 문화와 언어 및 종교, 민족정체성, 관습 등의 지속성을 확보하는 것을 의미
  - 환경안보는 인류가 생존하기 위해 의존해야 하는 근본적인 시스템(fundamental system)으로 일정 지역과 전 지구적 차원에서 생태계를 유지 발전시켜 나가는 것을 의미

- 〈세계경제포럼〉(WEF: World Economic Forum)은 900명의 전문가 의견조사를 바탕으로 작성한 『Global Risk 2015』라는 보고서를 통해 전 세계가 직면하고 있는 새로운 위협을 지적[20]
  - 同 보고서는 위협의 종류를 5개 분야(경제·환경·지정학·사회·기술적 위협)로 나누고, 각 분야별로 앞으로 10년 내에 심각한 위협이 될 수 있는 28개의 요인을 제시
  - 자연재해와 생태계 파괴, 대형인재, 기후변화, 사이버 공격, 정보인프라 파괴, 식량위기, 만성질환과 감염병, 데이터 사기와 절도 등을 미래 우리의 삶을 위협할 수 있는 요인들로 지적
  - 올해 발표된 『Global Risks Report 2018』에서는 세계가 직면한 가장 심각한 위험요인을 '일어날 가능성', '충격'이라는 두 가지 기준으로 구분하여 각각 다섯 가지씩 제시
  - '일어날 가능성'을 기준으로 △극심한 기상이변(extreme weather events) △자연재해(natural disaster) △사이버공격(cyber attacks) △데이터 사기 혹은 절도(data fraud or theft) △기후변화 완화 및 적응 실패(failure of climate-change mitigation and adaptation)
  - '충격'을 기준으로 △대량살상무기(weapons of mass destruction) △극심한 기상이변(extreme weather events) △자연재해(natural disaster) △기후변화 완화 및 적응 실패(failure of climate-change mitigation and adaptation) △수자원 고갈(water crises)

• 이러한 의견들을 종합하여 신안보의 범주를 정리하면 다음과 같음

<표 1> 신안보 분야의 구분 및 위협 내용

구분		위협의 내용
자연 시스템	기후 변화	▪ 지구온난화 급속한 진행(산업혁명 이후 지구평균 기온 0.85°C 상승) ▪ 대기 균형 파괴로 폭염·폭우 발생, 광범위한 인명과 재산피해 ▪ 해안도시 침수 및 물 부족 사태로 지역분쟁 유발 및 생태계 파괴 초래
	에너지 식량	▪ 4차 산업혁명 유망 신산업의 핵심연료인 희소 금속 확보경쟁 심화, 국가간 분쟁 촉발 ▪ 생산용지 축소와 가격 상승 및 다국적 곡물·종자기업의 M&A등으로 식량주권 위협
	재난 재해	▪ 기후변화와 기술발전, 환경파괴 등으로 재난 재해의 발생 빈도 증가 및 피해규모 확대
사회 시스템	보건 (감염병)	▪ 신종 바이러스와 감염병 발생 및 확산, 치사율과 파급력 측면에서 피해 범위와 규모 증가 ▪ 사스, 메르스 등 동물로부터 전이되는 인수(人獸)공통 감염병 최근 20년간 70%를 차지 ▪ 병원균 악용 생물무기화 가능성
	인구	▪ 의료기술 발달과 공중환경 개선 등으로 수명 연장에 따른 인구 지속 증가세 (2023년 80억명 → 2055년 100억명 규모 예상, UN, 2017) ▪ 선진국과 저개발국간 '인구 양극화' 심화 → 선진국은 인구절벽 현상, 저개발국은 인구과잉
	이민 난민	▪ 국제사회내 이민자 급증추세(2000년 7,100만명 → 2015년 2.44억명) ▪ 난민유입으로 인한 고용악화, 감염병, 테러 발생 등 위험수준 증가
기술 시스템	인공 지능	▪ 킬러로봇 개발 등으로 생명과 재산안전 및 사회 윤리적 문제 발생 ▪ AI를 악용한 가짜뉴스 양산, 악성코드 전파, 해킹 등 불법행위 증가
	사이버	▪ 세계 네트워크화 촉진, 디지털 기기 확대로 사이버 공격에 취약한 환경 조성 ▪ 국가기간망 점거, 개인과 기업의 정보탈취, 랜섬 웨어 유포 등 공격유형 다변화
	테러	▪ 자율주행차, 무인드론 등을 활용한 테러수법의 진화로 대응에 어려움 가중 ▪ 해킹, 가상화폐 등 합법·불법수단을 동원한 테러자금 다각화

* 국가안보전략연구원·서울대국제문제연구소 공동 주관 학술회의(18.4.30.) 자료집을 바탕으로 재구성

2. 신안보 문제의 특징

• 잠재성(潛在性)

– 신안보 문제는 평소에는 외면에 나타나지 않고 잠재되어 있기 때문에 국민 또는 정책담당자들의 관심권 밖에 있으나, 임의 시점에 부상(emerging)하고 빠르고 광범위하게 영향을 미치는 특성

*** 감염병, 테러, 사이버, 기후·환경 문제 등**

– 또한, 당장은 큰 문제가 되지 않지만, 시간이 지나고 문제가 누적되면 국가적으로 큰 영향을 미치는 현안이 되는 특성이 있음

*** 인구문제, 식량문제, 에너지 문제 등**

– 따라서 △ 문제가 발생하면 신속하게 대응할 수 있는 '경보체계'와 '대응시스템' 구축은 물론 △ 장기적 과제로 대응하는 노력도 필요함

• 불가측성(不可測性)

– 신안보 문제는 잠재되어 있을 뿐만 아니라, 대부분의 경우 개별 인간(국민)의 안전 차원의 문제로 머물러 있던 이슈들이 양적인 증가(발생빈도)와 질적인 전환(영향력, 파급력) 과정을 거쳐 임의 시점에 국가차원의 안보문제화 되는 특성을 가지고 있음

– 따라서 발생시점의 예측이 어렵기 때문에 문제가 심각한 수준에 이르기 전 단계에서 선제적·적극적으로 대응하는 노력이 필요함

• 초국가성(超國家性)

– 신안보 위협은 어느 한 국가에만 국한되는 것이 아니라 국경을 초월(transnational)하여 발생하고 또 영향을 미치는 특성을 가지고 있음

– 따라서, 문제를 해결하는 방식에 있어서도 개별 국가단위의 대응 보다는 지역간 연합이나 국제기구와 국가간의 협력 및 국가 상호간 연대와 협조를 통해 대처하는 것이 보다 효과적

• 연계성(連繫性)

– 신안보 이슈들은 독자적으로 발생하고 영향을 미치기보다는 다른 이슈들과 연계성을 가지고 상호 영향을 주고받는다는 점이 특징

– 따라서, 이슈별로 대응하는 핀셋(pincette) 방식도 중요하지만 상호 복잡하게 얽혀있는 '신안보 위협'의 인식하에 컨트롤 타워를 가지고 포괄적·종합적으로 접근(comprehensive approach)하는 것이 바람직

<표 2> 신안보 이슈 상호간 연계성(예시)

기후 ▶	보건	▪ 지구온난화, 공중보건 환경 악화(기존 병원균 증식, 생존력 증가) ▪ 신종 바이러스 발생 가능성 증대
	에너지	▪ 에너지 수급 불안정 및 원전 위협소지 ▪ 국제사회 에너지 확보 탄소배출 갈등심화
	식량	▪ 홍수·가뭄 재해, 국가간 식량확보 경쟁 심화
보건 ▶	이민	▪ 발병국의 이민·난민 발생, 유입국의 2차 피해(사회혼란) 증가
	테러	▪ 감염병 확산, 경제적 타격, 사회불만 세력 테러 증가/ 테러조직의 바이오테러 공격 우려
난민 ▶	감염병	▪ 빈곤국 난민發 전염병 발생 가능성 증대
	테러	▪ 이슬람극단주의 경도된 이민자 증가로 테러발생 가능성 증대
식량 ▶	난민	▪ 식량부족, 기아확산에 따른 난민 증가
	감염병	▪ 기아로 인한 보건환경 악화, 감염병 유발

* 국가안보전략연구원·서울대 국제문제연구소 공동 주관 학술회의(4차 산업혁명시대의 신안보: 도전과 과제, 2018.4.30.) 참고자료집 등을 종합하여 필자가 재구성

Ⅲ | 신안보 관련 문재인 정부 정책방향

1. 대통령 선거공약 내용[21]

가. 공약의 구성

- 제19대 대통령선거 더불어민주당 문재인 후보는 2017.4.28. 선거공약으로 〈4대 비전〉과 〈12대 약속〉을 제시하였음

- 4대 비전: ① 촛불혁명의 완성으로 국민이 주인인 대한민국 ② 더불어 성장으로 함께하는 대한민국 ③ 평화로운 한반도 안전한 대한민국 ④ 지속가능한 사회, 활기찬 대한민국
  - 12대 약속: 4대 비전의 하위의제로 각 2-5개씩 선정하였음

<표 3> 대통령 선거공약 주요내용

4대 비전	12대 사업
촛불혁명의 완성으로 국민이 주인이 되는 대한민국	① 부정부패 없는 대한민국 ② 공정한 대한민국 ③ 민주·인권 강국 대한민국
더불어 성장으로 함께하는 대한민국	④ 일자리가 마련된 대한민국 ⑤ 성장 동력이 넘치는 대한민국 ⑥ 전국이 골고루 잘사는 대한민국 ⑦ 출산과 노후걱정 없는 대한민국 ⑧ 민생·복지·교육 강국 대한민국
평화로운 한반도 안전한 대한민국	⑨ 강하고 평화로운 한반도 ⑩ 안전한 대한민국
지속가능한 활기찬 대한민국	⑪ 지속가능하고 성 평등한 대한민국 ⑫ 문화가 숨쉬는 대한민국

나. 신안보 분야 주요 내용

- 대통령 공약집의 신안보 관련 사항은 '평화로운 한반도 안전한 대한민국'의 세 번째 비전에 포함되어 있으며, 12대 사업의 10번째 약속('안전한 대한민국')으로 규정함

- '안전한 대한민국'을 비전으로 제시한 이유를 다음과 같이 설명함
  - 세월호 참사를 계기로 안전하고 위기에 효과적으로 대응할 수 있는 대한민국에 대한 요구가 높은 상황임
  - 메르스·지진·태풍·미세먼지, AI까지 모든 재난과 재해 위기상황이 우리 국민들의 삶을 심각하게 위협하고 있는 상황에 대해 적극적으로 대응할 필요성이 있음
  - 특히, 최근 들어 중국으로부터 유입되는 미세먼지로 인해 국민들의 건강과 일상생활에 큰 어려움을 주고 있으며, 이로 인한 질병도 빈번하게 발생하여 종합대책을 마련할 필요가 있음
  - 우리 헌법(제34조 6항)에서 "국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다"고 규정하고 있는 것을 성실히 수행하여 국민의 안전과 생명을 보호함

- '안전한 대한민국'의 약속(과제)을 실현하기 위해, ① 자연·사회적 재해재난 예방과 ② 생활안전 강화 등 두 가지 목표를 설정하고 중점추진 과제로 제시하였음
  - 자연·사회적 재해재난 예방: △ 지진과 태풍 등 자연재해로 부터 안전한 해양 예·경보 시스템 구축 △ 제2의 메르스 사태 예방 △ 미세먼지 저감 종합대책 마련 △ 축산방역 강화 △ 원전 대책 전면재검토 등 11개 과제로 구성됨

- 생활안전 강화: △ 민생치안 역량 강화 △ 중국 불법조업 대응 △ 안전하고 건강한 먹거리 △ 소방인력 보강 등 9개 과제로 구성됨

• 대통령 공약집에서는 새롭게 대두되고 있는 신안보 문제들을 우리의 삶을 심각하게 위협하는 것으로 인식하고, 이를 '자연·사회적 재해재난'이라는 개념적 틀로 설명하였음

2. 국정과제[22]

가. 국정과제의 구성

• 문재인 정부 국정과제는 총 5개의 과제와 각 과제별로 3-5개의 전략(총20개)으로 구성되어 있음

• 5개 과제: ① 국민이 주인인 정부 ② 더불어 잘 사는 경제 ③ 내 삶을 책임지는 국가 ④ 고르게 발전하는 지역 ⑤ 평화와 번영의 한반도

• 20개 추진전략
- 국민이 주인인 정부: △ 국민주권의 촛불 민주주의 실현 △ 소통으로 통합하는 광화문 대통령 △ 투명하고 유능한 정부 △ 권력기관의 민주적 개혁
- 더불어 장사는 경제: △ 소득주도 성장을 위한 일자리 경제 △ 활력이 넘치는 공정경제 △ 서민과 중산층을 위한 민생경제 △ 과학기술 발전이 선도하는 4차산업 혁명 △ 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장
- 내 삶을 책임지는 국가: △ 모두가 누리는 포용적 복지국가 △ 국가가 책임지는 보육과 교육 △ 국민안전과 생명을 지키는 안심사회 △ 노동존중, 성 평등을 포함한 차별 없는 공정사회 △ 자유와 창의가 넘치는 문화국가
- 고르게 발전하는 지역: △ 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 △ 골고루 잘사는 균형발전 △ 사람이 돌아오는 농산어촌
- 평화와 번영의 한반도: 강한 안보와 책임 국방 △ 남북간 화해협력과 한반도 비핵화 △ 국제협력을 주도하는 당당한 외교

나. 신안보 분야 주요 내용

• 문재인 정부 국정과제 가운데 신안보 분야는 〈국정과제 3〉(내 삶을 책임지는 국가)의 5가지 추진 전략 가운데 〈전략3〉(국민안전과 생명을 지키는 안심사회)에서 규정함

• 〈전략3〉: 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회
  – 안전사고 예방 및 재난 안전관리의 국가책임체제 구축: 헌법개정시 '국민안전권'을 명시하고, 2020년까지 선진국 수준의 지진 대응체계를 마련하며, 2021년까지 한국형 날씨 예측모델을 운영
  – 통합적 재난관리체계 구축 및 현장 즉시대응 역량 강화: 국가위기관리센터의 역할을 강화하고, '20년까지 재난안전통신망을 구축하며, 2018년에는 독립적인『재난사고 조사위원회』를 설립
  – 국민 건강을 해치는 생활안전 강화: 화학물질·제품에 대한 철저한 위해성 평가와 1톤 이상 모든 기존 화학물질(7천종)의 정부 등록을 의무화하며, 먹거리 안전 국가책임제를 전면 실시
  – 미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성: 미세먼지 발생량을 임기내 30% 감축하고, '20년까지 도심 측정소 대폭 확충 및 고농도시 예보 정확도 74%를 달성하며, 한중 정상회담 의제화 및 동북아 다자협약 적극 추진
  – 지속가능한 국토환경 조성: 보전과 이용이 조화되고 사람과 동물이 공생하는 국토환경을 조상하고, '4대강 재자연화'를 추진하며, 물 관리 체계를 일원화하고 '유역 거버넌스'를 구축(2019년)
  – 탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환: 탈원전 로드맵 수립을 통해 단계적으로 원전 제로 시대로 이행해 나가는 한편, 에너지 가격체계의 합리적 개편 및 분산형 전원보급을 확대
  – 신 기후체제에 대한 견실한 이행체계 구축:『지속가능한 발전위원회』위상을 강화하여 기후와 대기 및 에너지 정책의 통합성을 제고하고, 온실가스 감축을 강화하며, 사회전반의 기후변화 적응 역량 평가 및 점검체계를 구축
  – 해양영토 수호와 해양안전 강화: 독도와 울릉도 연계관리를 강화하고, 불법조업 근절을 위해 남해 어업관리단 신설 및 한–중 공동단속센터 설치(2019년)를 추진

3. 문재인 대통령의 신안보 관련 주요언급 내용

• 문재인 대통령은 중요 계기마다 신안보 분야에 속하는 다양한 이슈들에 대해 그 중요성을 언급하면서 정부차원의 적극적인 대응책 마련이 필요하다는 점을 강조해 오고 있음

• 기후변화 문제
  – "사람 중심의 정책기조는 기후변화와 같은 초국가적인 이슈에도 똑같이 적용됨. 우리 정부는 모든 인류의 인간답고 지속가능한 삶을 목표로 하는 기후변화 대응에 더욱 적극적으로 협력해 나갈 것임"(2017.9.19, 기후변화 주요국 정상급대화 연설)

- "미세먼지 문제는 한중 양국 국민들이 가장 관심을 갖고 있는 분야로서, 양국 국민의 건강이 직결되는 매우 중요한 사안인 만큼 양 정부는 진지하게 고민하고 함께 대응해야 함"(2018.5.9, 中 리커창 총리 회담)

• 인구문제
- "저출산 등 인구문제는 이대로 가면 국가위기에 봉착하게 됨. 정부가 동원할 수 있는 정책수단을 총동원한다는 의지를 가지고 특단의 노력을 기울여야 함"(2017.8.31, 부처 핵심정책 토의)
- "심각한 인구위기 상황을 해결할 수 있는 마지막 골든타임이 바로 지금의 시기임. 인구문제는 이제 생산 가능인구가 줄고 경제가 어렵다는 차원을 넘어 대한민국의 근간이 흔들리는 심각한 위기상황을 초래하게 될 것임"(2017.12.26, 저출산고령화위원회 간담회)

• 식량 문제
- "농업은 국민의 건강과 생명을 지키는 국민 생명산업이고 국가의 식량주권을 지키는 안보산업이므로 정부차원에서 적극적이고 선제적으로 대처해 나가야 함"(2017.4.13, 대통령선거 후보 토론회)
- "농민은 우리의 식량안보를 지키는 공직자임. 우리의 식량자급률은 23%로 식량주권을 지키는 것은 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 반드시 농업·농촌·농민이 함께 발전해 나가야 함"(2016.10.19, 농업인의 날 기념사)

• 감염병 문제
- "대규모 재난과 사고에 대해서는 일회성의 임기응변적 대책이 아니라 상시적 대응이 가능하도록 시스템을 정비하겠음. 특히, 감염병과 식품안전 문제에 대해서는 정기적으로 이행상황을 점검하겠음"(2018.1.10, 신년사)
- "소는 잃었지만 외양간은 제대로 고쳐야 함. 메르스 대란에서 얻은 교훈을 망각하지 말고 앞으로 닥칠 신종 감염병에 국가적 차원에서 철저하게 대비해야 함"(2015.7.27, 민주당 최고위원회)

• 사이버문제
- "사이버범죄는 개인의 삶을 망가뜨리고 국가의 안보를 위협하고 있음. 사이버범죄는 어느 한 국가만의 힘으로 안전을 확보하기 어려운 만큼, 우리 정부는 국제사회와 공동 대응하여 더욱 강력하고 철저하게 대응해 나갈 것임"(2018.8.29, 사이버범죄 대응 심포지엄)

- "우리 정부는 국가와 국민의 안전에 최우선 가치를 두고 첨단화되고 있는 사이버안보에 적극 대응하고 있음. 사이버 안전은 한 국가의 노력만으로 확보할 수 없다는 점에서 국제적 협력과 공동대응은 선택이 아니라 필수적인 사항임"(2017.8.30, 국제사이버 범죄 대응 심포지엄 축사)

• 환경문제
- "지금 인류는 환경문제를 비롯한 다양한 도전에 직면해 있음. 환경문제는 당사국은 물론 주변국에도 큰 영향을 미치기 때문에 국가간 협력과 공동 대응이 매우 중요함"(2017.6.16, 아시아 인프라 투자은행, AIIB 연차총회 축사)
- "환경문제는 삶의 질 차원을 뛰어넘어 국민의 생명과 안전을 직접 위협하는 문제임. 우리 정부는 환경정책의 기본 기조를 이러한 관점에서 바꾸어 나가야 함"(2017.6.5, 수석보좌관회의)

4. 특징과 시사점

• 문재인 정부는 기본적으로 다양한 형태의 새로운 위협(신안보)들에 대해 문제의 중요성과 파급 영향 및 대응 필요성을 인식하는 바탕 위에서 정책방향을 설계한 것으로 평가됨

• 신안보 문제에 대한 기본 관점은, '우리의 삶을 심각하게 위협하고 있는 새로운 도전'으로, '국가 차원에서 해결해야 하는 매우 중요하고 시급한 문제'라는 시각에서 접근하고 있음
- 이러한 위협들로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 안전을 보장하는 것은 세월호 사태 이후 우리 국민들이 국가를 상대로 요구하고 있는 핵심적인 정책과제 중의 하나로 인식함
- 정부는 단순히 특정 부처나 지역차원의 이슈가 아니라 헌법에 명시된 바와 같이 국가가 책임지고 해결해야 하는 기본 책무라는 인식의 바탕 위에 적극 대응해야 한다는 데 공감하고 있음

*** 문재인 대통령, 2018.9.6. 청와대에서 열린 <포용국가전략회의>에서 "국가는 국민들의 삶을 전 생애주기에 걸쳐 책임을 져야한다"고 강조하였으며, 대통령 직속 「정책기획위원회」는 사회정책 3대 비전 가운데 두 번째 비전으로 현재와 미래의 위기에 대응하는 신안보 문제(저출산·고령화·안전과 환경 등) 해결을 통한'사회적 지속가능성 확보'를 제시**

• 대응 방식에 있어서는 △ 장기적인 관점에서 △ 체계적으로 △ 유관국이 협력하여 대응하는 방향으로 추진해야 한다는 점을 강조함
- 일시적인 미봉책에 머물러서는 안되고 장기적이고 체계적인 시스템(system)에 의해 대응하는 것이 바람직하다고 인식함
- 또한, 한 국가에 국한되는 문제가 아니라 초국경적으로 발생하는 문제이기 때문에 남북간 및 중국과 일본 등 주변 국가들과의 협력이 필요한 문제로 이해함

* 문재인 대통령, 2018.5.9 도쿄 개최 한·중(「리커창」 총리)·일(「아베」 총리) 정상회담에서 "△ 미세먼지 등 대기오염 문제해결을 위한 공동협력과 △ 감염병 등 보건문제에 적극 협력"하기로 합의
* 박능후 복지부장관, "감염병 문제에 남북이 공동으로 협력하여 대처하는 방안을 북측과 협의할 것"(2018.5.9, 정부출범 1년 보고회) / 김은경 환경부장관, "북한과 환경협력 확대를 추진해 나갈 것"(2018.6.27, 국회 토론회)

• 다만, 다양한 분야의 새로운 이슈들을 '신안보'라는 개념적 틀 속에서 인식하고 대응하기보다는, 국민 개개인의 '안전' 또는 '재해재난' 차원의 문제로 접근하는 경향을 보이고 있음

Ⅳ | 정책 제언

1. 신안보 문제에 대한 인식 제고

• 군사력 위주의 전통안보는 여전히 중요하지만, 국제정세의 탈 냉전추세와 동북아 평화 및 한반도 긴장완화 국면에서 그 위협의 강도(强度)는 낮아지는 양상을 보이고 있음
  – 반면, 기후·환경과 보건, 식량, 에너지, 테러와 사이버 등 새로운 위협('신안보 문제')의 양과 질은 확대 및 심화되고 있는 추세임

• 따라서, 국민들뿐만 아니라 정책담당자들의 신안보 문제에 대한 관점과 접근방식에 변화가 필요함
  – 먼저, 개념규정 측면에서 각각 개별적이고 독립적인 이슈로 관리하는 단계를 넘어, '신안보'라는 개념적 틀 안에서 강력한 상호 연계성을 유지하는 포괄적 이슈로 인식·대응하는 것이 바람직함
  – 내용 측면에서 신안보 이슈들이 단순히 '개인차원의 안전문제'라는 미시적 관점에서 벗어나 '초국가적인 글로벌 이슈'라는 거시적 관점에서 접근하는 것이 필요함
  – 시기(시급성) 측면에서 문제발생시 마다 개별 이슈에 대한 단기적 대응에 주력하는 '응급조치식 단계'를 넘어 장기적 관점에서 지속적으로 준비하고 대비하는 '전략적 접근'이 바람직함

2. 신안보 문제에 대한 이론적 체계화

• 신안보 문제는 그 의미와 중요성에 대한 일정 수준의 공감대가 형성되어 있음에도 불구하고 체계적인 이론 정립이 미비한 실정임

- 신안보 문제에 대한 효과적인 대응과 인식공유, 국가간 협력, 정책발전 등을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 학문적·이론적 체계화가 선결 과제임
  - 우선 싱크탱크 차원에서 △ 신안보의 개념과 적용 범위(영역) △ 의미와 중요성 △ 효율적인 대응체계 △ 해외 사례 및 국제협력 방안 △ 위협지수 개발 등에 대한 연구를 진행할 필요가 있음
  - 포럼·학술회의·토론회 등을 통해 공론화 과정을 거친 후 정부 유관 부처와 학회 등에서 적극 활용토록 협조해 나가야 함

3. 컨트롤 타워간 협력강화 및 「국가신안보전략」 (가칭)수립

- 현재 국가의 위기와 재난에 대한 정부의 대응체계는 △ 청와대 국가안보실 NSC 산하 「국가위기관리센터」와 △행정안전부 「재난안전관리본부」의 2원체계로 구성되어 있음
  - 국가위기관리센터는 국가위기 관련 상황관리 및 초기대응 기능을 수행함(「국가안보실 직제」, 대통령령 제 29077호, 제4조)
  - 행안부(재난안전관리본부)는 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하는 기능을 수행함(「재난 및 안전관리기본법」, 법률 제15764호, 제6조)

- 청와대와 행정안전부의 긴밀한 소통과 협력체계를 강화함으로써, 신안보 문제 해결의 효율성을 제고시켜 나가야 함

- 신안보 문제에 대한 체계적이고 효율적인 대응을 위해, 유관기관과 전문가들이 공동으로 참여하여 국가적 차원의 대응전략(가칭 「국가신안보전략」)을 수립·시행할 필요가 있음

4. 신안보 문제 관련 대외 협력체계 구축

- 신안보 문제는 이슈간 연계성이 강하고 초국경적으로 빠르게 확산되는 특징이 있기 때문에 우리만의 독자적 대응으로는 한계가 있음

- 따라서, 다양한 형태의 신안보 위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 유관국간의 협력체계 구축이 바람직함
  - 우선적으로, 상호 인접해 있고 향후 활발한 인적·물적 교류가 예상되는 남북간에 신안보 분야 교류와 협력을 활성화할 필요가 있음(신안보 문제를 통합적으로 협의할 수 있는 '협의기구' 구성)

* 既 추진하고 있는 분야별 협력(산림·보건)은 계획대로 진행하되, 추후 <신안보 문제 협의기구>가 구성되면 同 기구로 일원화

– 이와 함께, 남북한과 중국 및 일본이 참여하는 신안보 위협 공동 대응 '동북아 협력 기구' 구성을 적극 추진할 필요가 있음

참고문헌

1. 국내문헌

김상배, “신흥권력과 신흥안보의 세계정치”, 김상배 편,『신흥권력과 신흥안보』서울: 사회평론, 2016, pp.

김상배, “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해”, 『한국정치학회보』, 제50집 제1호 (2016 봄), pp.75-104.

류재현, “세계화와 안보연구”, 『국제정치논총』, 제48집 제4호 (2008), pp.117-139.

민병원, “탈냉전기 안보개념의 확대와 네트워크 패러다임”, 『국방연구』, 제50권 제2호 (2007), pp.23-57.

백종천, 『한반도 평화안보론』, 서울:광일문화사, 2006.

전웅, “국가안보와 인간안보”, 『국제정치논총』, 제44권 제1호 (2004), pp.25-49.

홍용표, “탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명”, 『한국정치학회보』, 제36집 제4호 (2002), pp.121-132.

2. 국외문헌

Buzan, Barry. 김태현(역), 『세계화시대의 국가안보』 (People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era), 서울: 나남출판, 1995.

Campell, Kurt M. “Globalization’s First War?”, The Washington Quarterly, Vol. 25 No. 1 (2002), pp.5-14.

Hough, Peter. Understanding Global Security, New York: Routledge, 2004.

Kugler, Richard L. & Ellen L. Frost, The Global Century: Globalization and National Security, Washington D.C.: National Defense University, 2001.

Michael Dillon, “Global Security in the 21st Century: Circulation, Complexity and Contingency”, Chatham House ISP/NSC Briefing Paper 05/02 (London, October 2005).

Ripsman, Norrin M. & T. V. Paul, “Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis”, International Studies Review, Vol. 7 (2005), pp.199-227.

The White House, The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C.: White House, 2002.

Watson, Iwain. Rethinking the Politics of Globalization: Theory, Concepts and Strategy, Aldershot, UK: Ashgate, 2002.

Wolfers, Arnold. “National Security as an Ambiguous Symbol’, in Arnold Wolfers, Discord and Collaboration; Essays on International Politics, (Baltimore; Johns Hopkins University Press, 1962.

3. 기타

더불어민주당 홈페이지 정책자료실 http://theminjoo.kr

청와대 홈페이지 https://www1.president.go.kr

주석

1) Iwain Watson, *Rethinking the Politics of Globalization: Theory, Concepts and Strategy*, (Aldershot, UK: Ashgate, 2002).

2) Kurt M. Campell, "Globalization's First War?", The Washington Quarterly, Vol. 25 No. 1 (2002), p.7.

3) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, (Washington D.C.: White House, 2002).

4) 김상배, "신흥권력과 신흥안보의 세계정치", 김상배 편, 『신흥권력과 신흥안보』(서울: 사회평론, 2016).

5) 김상배, 앞의 글.

6) 백종천, 『한반도 평화안보론』, (서울:광일문화사, 2006), p.36.

7) 민병원, "탈냉전기 안보개념의 확대와 네트워크 패러다임", 『국방연구』, 제50권 제2호 (2007), p.25.

8) 김상배, "신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해", 『한국정치학회보』, 제50집 제1호 (2016 봄), p.79.

9) Peter Hough, *Understanding Global Security*, (New York: Routledge, 2004).

10) Norrin M. Ripsman & T. V. Paul, "Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis", *International Studies Review*, Vol. 7 (2005), pp.199-227.

11) 홍용표, "탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명", 『한국정치학회보』, 제36집 제4호 (2002), p.122.

12) Richard L. Kugler and Ellen L. Frost, *The Global Century: Globalization and National Security*, (Washington D.C.: National Defense University, 2001).

13) 류재현, "세계화와 안보연구", 『국제정치논총』, 제48집 제4호 (2008), p.118.

14) Michael Dillon, "Global Security in the 21st Century: Circulation, Complexity and Contingency", *Chatham House ISP/NSC Briefing Paper 05/02* (London, October 2005).

15) 홍용표, 앞의 글, p.123.

16) Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol', in Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration; Essays on International Politics*, (Baltimore; Johns Hopkins University Press 1962), p.150.

17) 전웅, "국가안보와 인간안보", 『국제정치논총』, 제44권 제1호 (2004), p.26.

18) 김상배, 앞의 글, p.81-82.

19) Barry Buzan, 김태현(역), 『세계화시대의 국가안보』 (*People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*), (서울: 나남출판, 1995).

20) 김상배, 앞의 글 p.76

21) http://theminjoo.kr, 더불어민주당 홈페이지 정책자료실, 〈나라를 나라답게, 제19대 대통령선거 정책공약집〉 (2017.5.12. 등록), 2018.9.10. 검색

22) https://www1.president.go.kr, 청와대 홈페이지 〈정책자료〉, 국정과제, 2018.9.10. 검색

Abstract

The end of the Cold War has also changed the concept of security. In particular, the security situation in the 21st century has evolved in a totally different way from the past in both quantitative and qualitative terms, triggered by the 9/11, 2001. This new concept of security is an emerging security problem and poses a serious threat to our lives and property in various forms.

Emerging security issues have characteristics such as latency, phase, transnationality, and linkage, which requires a new approach to countermeasures. Since the subject of security encompasses various actors including the State, individuals, groups, environment, etc, there is a limit to effective response only by the physical means of the State. It is also desirable that countries and countries, nations, individuals, and groups cooperate to respond the emerging security problems.

The Moon Jae-in government is also designing the policy based on recognition of the importance of the emerging security threats, the impact of the ripple effects, and the need for countermeasures. Primarily, emerging security issues are regarded as new challenges that seriously threatens our lives, and urgent problem of importance to be solved at the national level. Thus, protecting people's lives and property from these threats and ensuring their safety is recognized as one of the key policy challenges that Korean citizens demand for the nation to deal with after the Sewol Ferry disaster. In addition, the countermeasures against emerging security issues are being systematically promoted in cooperation with relevant institutions in a long-term perspective. However, rather than recognizing and responding to these conceptual frameworks in terms of emerging security, the Moon Jae-in Government takes an approach of the issue as an individual's safety matter or disaster management.

Therefore, this report tries to suggest recommendations such as raising awareness and theoretical systematization of emerging security issues, strengthening cooperation between control towers, establishing National Emerging Security Strategies, and building external cooperation system to cope with emerging security problems.

Key words: Emerging Security, Emerging Security Threats, National Tasks, National Emerging Security Strategies, Safe Korea

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy
06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아B/D
Tel. 02-572-7090 **Fax.** 02-572-3303 www.inss.re.kr