

## 국가안보 환경의 변화와 국가위기관리\*

### - 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형 -

이재은

이 연구는 국가안보 환경의 변화에 따라 새롭게 대두되는 포괄적 안보 개념의 의미와 내용을 살펴보고 이에 따른 국가 위기 유형을 제시하는데 목적이 있다. 여기서는 먼저, 포괄적 안보(comprehensive security), 인간안보(human security), 협력안보(cooperative security) 또는 공동안보(common security), 초국가적 위협(transnational threats) 개념을 살펴보았다. 다음으로, 국가안보 환경의 변화를 살펴보았는데, 전쟁양상의 변화로 인한 전통적 군사안보(traditional military security) 환경의 변화, 경제안보(economic security) 위협 요소 출현, 환경안보(environmental security)의 중요성에 대한 관심 증대, 인간안보(human security)의 부각 등이 그것이다. 여기서는 포괄적 안보 관점에서 국가안보를 국가의 지속가능한 발전을 위협하는 모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전을 보장하는 것이라고 정의한다. 따라서 현대 사회에서의 국가안보는 더 이상 전통적인 군사 안보(conventional military security)만을 의미하는 것이 아니라 경제 안보(economic security)와 환경 안보(environmental security), 그리고 인간 안보(human security)를 포함하는 포괄적 안보로 전환될 필요성이 있다. 이러한 맥락에서 국가위기는 크게 국민안보를 위협하는 국민생활위기와 재난위기(자연재난, 인적재난), 영토 안보와 주권 안보를 위협하는 전통적인 군사 위기, 셋째, 핵심기반 안보를 위협하는 위기가 그것이다.

**주제어:** 국가안보, 포괄적 안보, 국가위기

## I. 서론

A vision without a plan is nothing more than a wish, and effective plans result from a process that connects goals to strategy to capabilities.

Donley and Pollard(2002: 138)

\* 이 논문은 2012학년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음(This work was supported by the research grant of Chungbuk National University in 2012).

위기관리는 인간의 존엄성을 존중하고 구현하기 위해 노력하는 과정이다(이재은, 2012: 17). 인간은 태어난 그 자체로서 존중받아야 할 가치가 있다는 것이 위기관리의 학문적 논의의 출발점이다. 인간의 생명과 안전을 위협하거나 혹은 건강을 해칠 수 있는 위기 요인을 파악하고 관리하는 것은 이 시대를 살아가는 우리 학자들에게 부여된 소명인 것이다. 그렇게 할 때 비로소 우리들 자신의 존엄성 또한 존중받을 수 있는 것임을 인식해야 한다. 따라서 위기관리는 인간의 존엄성(human dignity) 구현을 학문적 지표로 삼는다. 개인은 물론 조직이나 사회, 국가의 존재 이유는 궁극적으로 인간의 존엄성 구현과 인간 생명에 대한 존중이라는 인류의 보편적 가치를 추구하는 것이다. 인간으로서의 기본적인 권리가 보장된 상태에서만 비로소 인류의 미래에 대한 상상과 희망을 갖고 이를 구현하기 위한 전략을 마련하는 기반이 위기관리이다.

한국인에게 국가안보라는 용어는 매우 익숙하다. 국가안보라는 단어는 신문, 방송, 정치인의 담화, 학교, 지하철 등 주변에서 쉽게 접하게 된다. 그러나 국가이익(national interest)이나 국가안보(national security)는 사람들에게 서로 다른 의미를 나타내고, 정확한 의미를 지니지 않는다(Wolfers, 1952: 481). 또한 국가안보가 상징하고 의미하는 바가 너무나 다양하기 때문에 엄밀한 의미에서 이를 일률적으로 규정짓고 이해하는 것이 어렵다. 이는 국가안보란 말 자체가 어떤 특정한 상황 속에 담겨진 독특한 정치적 의미가 해당 사회 또는 집단이 갖는 특수한 의미와 태도를, 그것도 정확히 보다는 암시적으로 표현해주는 경우가 많기 때문이다. 이렇게 보면 국가안보가 지닌 참 뜻은 엄밀히 말해서 나라마다 시대마다 다르다고 할 수 있다(정준호, 1981: 173-174). 따라서 상대적으로 국가안보에 대한 개념적이거나 이론적인 연구는 심화되지 못하였다. 특히, 냉전시대에는 국가안보에 대한 개념적·이론적인 연구보다 현실적인 단기 및 중기 안보 정책 마련이 시기였기 때문으로 판단된다. 이때 안보정책은 통상 북한으로부터의 군사적 위협에 대처하여 국가의 안전을 보전하는 것을 의미했고, 국가안보를 위해 국내 안정이 필요하다는 논의도 국내 불안정이 북한의 군사도발을 야기할 수 있다는 논리로 연계되었다. 외부로부터의 군사적 위협을 중시하고, 국가를 중심 행위자로 보는 전통적인 국가안보 이론을 당연하게 받아들였던 것이다. 냉전체제가 흔들리면서 새로운 국가안보 이론이 절실히 요구되었다. 이는 냉전시대의 국가안보 이론에 기초해서 안보정책을 수립하는 것이 변화된 안보환경을 지닌 한국현실에 맞지 않기 때문이다. 또한 서구에서의 안보이론을 한국에 그대로 적용하는 것도 문제가 있다. 한국은 극단적인 군사 대립 상태를 유지하고 있는 유일한 분단국가로 어느 나라와도 비교하기 어려운 독특한 안보환경을 갖고 있기 때문이다(김병조, 2011: 2).

국가안보 패러다임에 입각한 안보 개념의 형성은 근대 유럽 국가들의 탄생 이후 국가들 간의 관계에서 나타났던 수많은 전쟁양상과 밀접한 관계가 있다(이수형·전재성, 2005: 74). 지금까지의 국가안보와 관련된 논의에 있어서 국가의 가장 중요한 목표는 생존이고, 안보는 대내외적인 물리적 공격이나 공격의 위협으로부터 주권국가와 그 통치체제를 방어하는 것이라는 현실주의적 입장에서 협소하게 논의되어 왔다. 그리고 전통적으로는 국가를 기본 단위로 하여 국외적 위협(external threat), 주로 군사적 침략으로부터 국가 및 국민을 보호한다는 의미에서 안보라는 용어가 사용되었다(이재은, 2006: 19).

따라서 이러한 안보 개념은 안보를 군사적인 면에 치중한 논의로 제한되었고, 주로 물리적 위협의 주체, 즉 누가 또는 어떤 기관이 누구 또는 무엇에 의해 위협받고 있는지를 확인하고, 그와 같은 위협을 기존의 정치질서 내에서 해결하기 위한 방법과 수단을 확보하는데 필요한 것이 무엇인지를 분석하는데 초점을 두었다. 하지만 이러한 안보 개념은 급속한 산업화와 세계화가 진행되고 냉전이 종식되면서 국가의 주권과 생존, 국민의 안전이 국내외에서 발생하는 물리적 억압뿐만 아니라 빈곤, 환경오염, 질병의 확산 및 자원 확보를 위한 경쟁 등 정형화되지 않은 다양한 요인에 의해서도 위협받을 수 있다는 인식이 대두됨에 따라 변화되었다. 새롭게 대두된 안보문제가 종종 초국경적이라는 면에서, 경쟁, 봉쇄 등 냉전시기의 지정학적 상황을 바탕으로 한 전통적 안보논의로는 효과적인 대응이 어렵다는 인식도 증가하였다. 그리고 안보가 지금까지 군사적인 면에 치중하여 잠재적으로 보다 위협할 수 있는 여러 위협들을 간과함으로써 오히려 국가안보를 취약하게 만들었다는 주장도 제기되었다(윤이숙, 2009: 77).

한편, 2001년 9.11 테러 사건에서 보듯이 국제테러리즘은 국제사회의 평화와 안정을 심각하게 위협하는 요인으로 나타났다. 9.11 테러 사건 이후 세계적으로 압도적인 군사력을 유지하고 있던 미국의 군사력은 더욱 증강되었고 이는 국제사회의 또 다른 불안정 요인으로 주목되었다. 이에 오히려 21세기의 정보화, 세계화라는 시대적 조류와는 상반되게 전통적인 군사력 중심의 안보질서가 다시 부활하는 조짐도 보이고 있다. 그러나 21세기 정보화와 세계화의 조류가 확산될수록 전통적인 군사력에 바탕을 둔 안보 개념은 점차 퇴색하게 될 것으로 예측된다. 무엇보다도 국제사회의 실상은 단순히 국가 간의 갈등과 투쟁의 연속만으로 볼 수 없을 만큼 매우 복잡하게 변화하였다. 국가 간 무역과 교류가 획기적으로 증가하고 있는 상황에서 상호협조의 필요성이 증대하게 되었다. 또한 환경오염으로 인한 오존층 파괴, 자원의 급속한 고갈, 전세계적 식량 위기 등의 문제는 단일 국가만의 역량으로는 해결할 수 없고 여러 국가들이 상호 협력을 통해서만 해결이 가능한 문제이다(전웅, 2005: 4-5).

따라서 이 연구에서는 국가안보 환경의 변화에 따라 새롭게 대두되는 포괄적 안보 개념의 의미와 내용을 살펴보고 이에 따른 국가 위기 유형을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해서 기존 선행연구에 대한 문헌분석 방법을 사용한다.

## II. 국가안보와 새로운 개념들

오늘날 세계는 과학기술의 발달에 따라 경제·사회적으로 커다란 발전을 이루어가고 있으며, 자유와 인권 등 보편적 가치에 기초한 정치체제가 확대되어 가고 있다. 그러나 냉전의 종식에 따른 세계질서의 근본적 재편에도 불구하고 불안정성은 오히려 증대되어 왔다. 국가 간 전통적인 위협뿐만 아니라 국제테러, 대량살상무기(WMD)<sup>1)</sup> 확산 등 새로운 안보문제들이 국가와 국민의 안전을 위협하고 있다.

또한 오늘날에는 경제, 에너지, 환경, 보건 등 비군사적 영역의 안보문제가 새롭게 부각되고 있다. 이러한 문제는 국제적인 규모로 발생하고 전세계적으로 급속히 확산되는 특징을 보이고 있어, 국제적인 공동대처와 아울러 국내적으로도 광범위한 영역에서 종합적인 대처가 요구되고 있다. 따라서 새로운 위협과 갈등요인을 극복하고 평화와 안정을 확보하기 위해서는 제반 분야에서의 안보역량 강화와 더불어 국제기구와 지역별 다자안보<sup>2)</sup> 대화를 통한 범세계적인 공동노력이 절실하다(국가안전보장회의, 2004: 12-13).

전통적인 군사적 위협이 아닌 새로운 안보 위협 요소들을 파악하는데 도움을 주는 개념들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념이다. 전통적 안보개념이 군사중심 개념으로 파악되고 있는데 비해 포괄적 안보 개념은 군사뿐만 아니라 비군사 요소들까지를 포괄하여 설정되는 개념이다. 이런 점에서 포괄적 안보 개념은 전통적 안보개념보다 비교적 새로운 개념이라고 할 수 있다. 이미 잘 알려진 바와 같이 전통적 안보 위협은 전쟁이나 국지도발과 같이 국외의 조직화된 무력에 의한 영토침략이나 주권침해를 지칭하였다. 즉, 전통적 안보 영역은 주로 물리력의 사용이 개입된 군사 분야이다. 하지만 포괄적 안보 개념에 의하면 국가안보는 군사뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 과학기술 등 더 많고 다양한 분야로 확대되었고, 또 되어야 한다는 것이다. 즉 현대 사회에서 경제발전, 사회안녕, 환경보존, 과학기술 진보 등도 군사적 안위 못지않은 중요한 국가안보 측면에서의 가치를 갖는다는 것이다(김영호, 2009: 160). 현대 국가의 안보 영역은 군사 위주에서 전치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형재난 등 비군사분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23).

둘째, 인간안보(human security)의 개념이다. 인간안보<sup>3)</sup>는 안보의 주체와 위협받는 대상에 대한 근본적인 시각 변화에서 나온 개념으로 국가중심에서 개인과 인류 공동체 중심으로 안보시각이 바뀐다. 인간안보는 개인을 두려움(fear)과 결핍(wants)으로부터 해방시키는 것을 주요 목표로 하며, 무기보다는 발전을 통한 안보의 확보를 강조하는 안보관으로서, 안보의 주체, 실현가치, 위협근원, 안보수단의 측면에서 국가안보와는 구별되는 개념이라고 할 수 있다(김영호, 2009: 161-162). UNDP(1994: 22)가 제시한 인간안보의 요소로는 경제, 식량, 건강, 환경, 개인, 공동체, 정치로 구분할 수 있다. 즉 1) 경제

1) 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)는 재래식 무기와는 비교할 수 없을 정도로 강력한 파괴력을 지닌 핵무기, 화학무기, 생물무기 등을 지칭하며, 그 운반수단인 미사일이 포함되기도 한다.

2) 다자안보는 일반적으로 지역 내 다수 국가 간 제 분야의 안보현안들을 협의하여 분쟁요인을 사전에 제거하고 나아가 분쟁의 예방과 평화적 해결을 도모하는 것을 의미한다.

3) 위기관리의 개념 확대와 인간안보 개념의 출현은 세계 각국의 위기관리기구의 정비로 이어졌다. 국가위기관리 체계는 위기관리선진국과 중·후진국으로 구분되고 있다. 위기관리선진국의 경우는 전통적 안보위주에서 포괄적 위기관리로 개념을 확대하였다. 이는 냉전종식으로 인하여 전통적 안보위기는 크게 감소된 반면, 자연재난과 인위적 재난이 빈번하고 대형화됨에 따른 것으로, 전통적 안보과제 못지않게 인권, 복지, 평등 등 인류의 보편적 가치를 보호하고자 하는 안보관의 변화, 비상관리 기능의 통합성을 극대화시켜 국민 편익 증진과 서비스 질을 향상시키려는 경제적 관점과 복지의 관점의 변화에서 비롯된 것이라 할 수 있다(김열수, 2005: 18).

안보는 빈곤으로부터의 자유, 2) 식량안보는 충분한 식량의 확보, 3) 건강안보는 질병으로부터의 보호와 치료 보장, 4) 환경안보는 환경오염과 자원고갈의 위협 대비, 5) 개인안보는 고문, 전쟁, 내란, 범죄, 마약남용, 자살 등 신체적 안전의 보호, 6) 공동체안보는 전통문화의 보존과 종족 유지, 7) 정치안보는 시민권 확보와 정치적 탄압으로부터의 자유 등이다(김영호, 2009: 162).

셋째, 협력안보(cooperative security) 또는 공동안보(common security) 개념이다(<http://terms.naver.com>; 김영, 2009: 163). 이는 냉전종결 후의 안전보장의 한 방향으로서 받아들이는 개념으로, 전통적인 안전보장에 관한 견해는 자국에 대한 군사적 또는 정치적 위협이 있는 경우는 긴밀한 관계에 있는 제국과 동맹을 체결하여 공동으로 대처한다는 집단방위(collective security)를 기본에 두고 있었다. 이에 대해 협력안보는 냉전 후의 이데올로기 대립이 해소되어 적군과 아군을 확실하게 구별할 수 없는 세계에서 잠재적인 위협이 현재화하지 않도록 모든 관계국이 협력하고 대화하여 안전보장환경의 개선을 도모하는 것이라고 정의할 수 있다. 그리고 냉전 후기의 유럽에서는 동서가 거대한 핵전력으로 적대 관계가 계속되는 와중에 전쟁의 회피는 동서 공통의 이익이라는 인식이 생겼다. 따라서 적과 협력하여 원하지 않는 전쟁을 회피한다는 공동안보 개념이 등장하였다. 그리고 전쟁을 확실하게 방지하기 위해서는 선제공격의 우려가 없다는 것을 쌍방이 재확인하는 것이 중요하며 도발적인 공격력을 갖는 무기나 군사 시스템은 배제되어야 한다고 하였다. 따라서 공동안보에 기초한 새로운 안보의 추구방식은 힘만이 중요한 것이 아니라 협력을 강조한다. 그것도 우방이나 동맹국만이 아니라 적대국이나 위협세력까지도 모두 안보협력의 대상으로 간주한다. 적과도 공존을 전제로 하고, 인권이나 환경 등과 같이 정치군사적으로 비교적 덜 민감한 분야에서부터 협력을 추진하다보면 결국에는 모두의 안보와 공영을 달성할 수 있다는 것이다(김영호, 2009: 163).

넷째, 초국가적 위협(transnational threats) 개념이다. 초국가적 위협의 특징은 우선, 위협의 근원이 주로 비국가 행위자(non-state actors)라는 점이다. 마약밀매, 조직범죄, 인신매매, 해적행위, 사이버테러 등에서 이 같은 특징이 잘 드러난다. 또한 초국가적 위협은 위협의 확산 내지 전파방식이 초국가적으로 이루어진다는 특징이 있다. 즉 국가간(inter-state 또는 between states) 위협이 아니라 국경을 초월하는(trans-boundary 또는 across border) 위협을 의미하는 것이다. 재난, 질병, 난민, 환경오염 등에서 이러한 특징을 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 초국가적 위협이 지니는 2가지 특징을 이해할 때 비로소 초국가적 위협을 해소하기 위한 방안을 마련하는 것이 가능하다(김영호, 2009: 163-164). 첫째, 초국가적 위협의 근원이 비국가 행위자이기 때문에 국가의 확고한 통치체제 확립을 통해 일차적으로 초국가적 위협을 해소하는 것이 가능하다. 질서와 치안유지를 위한 공공한 경찰력, 철저한 준법정신, 다원주의와 타협문화의 정착 등 국가통치체제가 안정적으로 확립, 운영되는 경우 초국가적 위협들이 발생하지 않을 수 있다는 것이다. 둘째, 국경을 초월하는 위협이라는 특징으로 인해 단일 정부의 노력만으로는 쉽게 해결할 수 없다는 것이다. 단순히 직접적으로 피해를 보는 몇몇 국가들의 안보에만 해당되는 것이 아니라 모두의 평화에 관련된 문제라는 인식 하에 전 지역 또는 글로벌 차원에서의 다자적인 공동접근을 통해 문제해결을 모색할 때만이 효과적으로 초국가적 위협을 막을 수 있다는 것이다.

### III. 국가안보 환경의 변화

실질적인 의미에서 국가안보는 국가와 국민이 등식관계를 전제로 하는 것으로서, 국가가 안전하기 위해서는 국민이 안전해야 하며, 동시에 국민이 안전하기 위해서는 국가가 안전해야 한다는 논리가 성립된다. 여기서 국가의 안전은 국가가 생존과 번영을 확보한 상태로, 그리고 국민의 안전은 국민들이 자유와 행복을 향유하고 있는 상태로 이해될 수 있다. 따라서 이러한 측면에서 국가안보란 국가와 국민이 함께 실존하고 있는 모든 형태의 적대행위와 제반압력에 대항하여 국가의 목표를 달성하고 보호하겠다는 보장이며, 이는 내부소요와 외부침략, 천재지변과 같은 자연재난 등에 대처하고 극복하는 것을 목적으로 삼는다(주수기, 1995: 141).

이러한 국가안보가 불안하다는 것은 위협(threat)과 취약성(vulnerability)이 동시에 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 한 국가의 안보상황은 ①위협이 작동하는 강도와 ②주어진 위협에 대한 취약성이라는 두 가지 기준을 통해 파악할 수 있다(Buzan, 1991; Ayoob, 1995). 첫째, 특정한 위협이 언제 국가안보 문제로 다루어질 것인가 하는 문제는 그 위협의 강도에 달려있다. 위협의 강도를 결정하는 주된 요인으로는 그 위협의 정체가 무엇인지 구체적으로 밝혀지는가, 시·공간적으로 근접한 것인가, 그것이 일어날 개연성 및 그 결과의 심각성은 어느 정도인가 등을 들 수 있다. 둘째, 취약성은 어떤 위협이 한 국가의 영토, 제도, 이념에 대해 위협을 초래하는가의 여부와 관련이 있다. 예를 들면, 한 국가가 특정한 환경의 위협에 대해 매우 취약하기 때문에, 환경 위협이 단순하게 환경 문제로 그치는 것이 아니라 국가의 물리적 기반을 침해할 정도의 정치적 결과를 가져올 때는 그 환경 위협은 국가안보 문제로 다루어지게 되는 것이다. 이러한 위협과 취약성은 안보 상황의 판단을 위한 기준뿐만 아니라 정책의 방향을 설정하는 기준으로도 작용한다. 즉, 주어진 안보 문제의 성격에 따라 ①위협을 제거 또는 완화하는 정책을 수립하거나 ②국가의 취약성을 줄이는 방안을 통해 국가안보를 강화시킬 수 있기 때문이다(홍용표, 2002: 128).

1989년부터 시작된 동유럽 공산권 국가들의 체제 붕괴에 이어 1991년 구 소련의 해체로 촉발된 탈냉전(post-cold war)은 냉전기의 양극체제의 붕괴와 공산주의 몰락으로 세계 전쟁의 가능성을 감소시키는 커다란 변화를 가져왔다. 그 결과 과거 냉전시기에 국가간의 우호관계와 적대관계를 판단하는데 중요한 기준으로 작용했던 이념, 체제, 제도 간의 갈등과 대립은 현저하게 줄어들었지만, 자국의 핵심적인 이익과 정치적·경제적 실리를 추구하는 분위기는 확산되면서 상호 협력을 통한 평화와 경제 발전의 중요성이 더욱 부각되고 있다(정찬권, 2010: 59). 이제 21세기에는 사상과 이념에 따른 대립과 전쟁 대신에 새로운 안보위협이 등장할 것이다. 특히, 초강대국 간의 핵전쟁과 군비경쟁 가능성은 거의 없을 것인 반면에 냉전체제 하에서 잠복되었던 인종적, 종교적, 영토 자원의 갈등이 표면화될 가능성이 있다. 그리고 개방화와 세계화의 진전으로 인한 경제위기와 통상분쟁, 산업화와 정보화에 따른 환경파괴 및 사이버 정보전의 가능성 등이 새로운 안보 이슈로 등장할 전망이다. 특히, 국제화, 개방화,

산업화, 정보화라는 환경의 변화는 새로운 질병, 모순, 갈등, 위기를 초래하여 새로운 국가관리 패러다임을 요구하고 있으며, 경제면에서도 지속적인 구조변화가 불가피하다(김덕영, 2000: 5-6). 이러한 국가안보는 더 이상 전통적인 군사안보뿐만이 아니라 경제안보, 환경안보, 인간안보인 것이다(Hsiung, 2004: 1; 이재은, 2008: 106).

첫째, 전쟁양상의 변화로 인한 전통적 군사안보(traditional military security) 환경의 변화가 나타났다(정찬권, 2010: 60-61). 전쟁양상이 과거와는 전혀 다른 모습으로 변화하였다. 탈냉전으로 인해 동서 진영간의 재래식 전면전쟁의 발생가능성은 줄어든 반면에 상대적으로 민족, 인종, 종교, 문화 등 다양한 갈등으로 인한 국지적인 분쟁과 대규모 테러사태의 발생 가능성은 증대되고 있다. 1989년 이래 발생했던 보스니아, 크로아티아, 코소보, 마케도니아 등 대부분의 국제적인 분쟁은 장기화된 인종분쟁, 민병대간의 충돌, 민병대와 정규군의 충돌, 그리고 국제평화유지군의 개입이라는 주요한 특징으로 보여주고 있다. 따라서 향후 국제사회와 세계 각 국가는 정규군 간의 재래식 군사작전보다도 도시지형, 대량살상무기 확산, 비대칭적 분쟁 등의 상황 하에서 대폭동전(counter-insurgency), 대테러 작전(counter-terrorism operations), 평화유지 및 평화조성(peace-keeping & peacemaking) 활동, 재난구호(disaster relief), 법 집행 등의 역할이 요구된다.

둘째, 국가경제 운영이나 국민생활을 어려움에 처하게 하는 경제안보(economic security) 위협 요소들의 출현으로 인해 국가안보 환경이 변화될 수 있다(김덕영, 2000: 12). 더욱이 국가안보 목표가 생존과 번영이라고 한다면, 경제안보는 전통적인 군사안보와 밀접하게 연계된다는 점에서 중요하게 고려되어야 한다(김덕영, 2000: 21; 전용, 2005: 19). 예를 들면, 구 소련 체제의 붕괴에서 얻을 수 있는 교훈은 군사안보에 중점을 두고 군비증강에 치중하게 될 경우, 경제가 과탄되는 상황에 빠지고 체제가 붕괴될 수 있다는 것이다. 경제안보는 복지와 국력의 수준을 유지하기 위해 필요한 자원과 금융, 시장의 접근과 관련이 있는 것으로서 이미 오래전부터 중요한 안보문제로 인식되어 왔다. 탈냉전 이후 군사적인 위협이 감소되면서 경제적 위협에 대한 관심은 더욱 커지고 있는 실정이다. 수출에 대한 제재, 통화가치에 대한 압박, 외환위기, 부채의 지불 불능 등과 같은 경제적 위협은 국가의 경제적 기반을 약화시킬 뿐만 아니라 그 결과가 군사적·정치적 분야로 쉽게 확대될 수 있다. 쉽게 생각해보면, 경제력의 뒷받침이 없으면 군사력은 물론 전반적인 국가의 힘과 위상을 유지하기 어렵다는 점에서 경제 위기는 국가안보의 취약점으로 작용할 수 있다. 또한 경제문제는 국내의 정치, 사회적 안정성과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 경제 위기는 국가안보에 대한 내부로부터의 위협요인으로 작용할 수 있다(홍용표, 2002: 125).

셋째, 과학의 발달과 함께 환경과괴의 위협성에 대한 인식이 증가함에 따라 환경안보(environmental security)의 중요성에 대한 관심이 커졌다(홍용표, 2002: 125). 산성비, 오존층의 파괴, 온실효과에 의한 기후변화, 자원고갈, 방사능 물질의 대기 확산 등과 같은 환경적 위협은 군사적 위협과 마찬가지로 국가의 물질적 기반을 해칠 수 있기 때문이다. 이러한 환경적 위협은 기본적으로 한 국가에 국한된 문제라기보다는 영토나 정치적 경계와 무관하게 모든 인류에게 영향을 미칠 수 있는 세계적인 문제라는

측면에서 종종 국가안보보다는 세계안보(global security) 차원에서 논의되고 있다. 하지만 환경 파괴가 경제적, 사회적 혼란을 야기하고 이러한 혼란은 국가 내에서 혹은 국가 간의 갈등과 폭력을 유발할 수 있다는 측면에서 국가안보의 문제로도 인식된다. 아울러 한 나라에서 생성된 오염물질이 강물의 흐름이나 바람의 방향에 따라 이웃한 국가의 환경에 영향을 미칠 경우 국가 간의 분쟁을 야기할 수도 있다.

넷째, 냉전의 종식과 함께 인종 또는 민족 분규와 같은 내란이 과거보다 더욱 빈번하게 발생하고 있으며, 이로 인해 수많은 무고한 시민들이 참혹하게 희생되는 사태를 초래하고 있다. 또한, 세계화의 부작용으로 인해 개발도상국의 경우 빈곤과 질병이 더욱 만연하는 상황에 처해있다. 기존의 국가안보 개념은 이러한 탈냉전기의 변화된 안보환경을 제대로 반영하지 못하는 것으로 지적받았으며 이에 대한 대체개념으로서 인간안보(human security)가 새롭게 부각되었던 것이다(전웅, 2004: 37). 이러한 인간안보를 위협하는 요소로는 폭력적 죽음 및 장애, 노예화와 인신매매 그리고 학대, 납치와 같은 비인간적 처우, 식량이나 물, 위생 등과 같은 기본적 필요와 자격의 박탈, 자연재난이나 인적재난, 저발전 등이 그것이다(김영호, 2009: 162).

다섯째, 세계 각 국가는 테러 위협으로부터 국가안보를 보장하기 어려운 환경에 처하게 되었다(이헌경, 2004: 37-38). 세계는 마약, 무기, 지적 소유권, 인신매매, 자금세탁 등 국경을 넘나드는 불법거래에 직면해 있고, 컴퓨터 네트워크, 기능주의적 협력, 국경을 초월한 기술·자본·노동력의 결합, 교통·통신의 다변화 등으로 핵무기와 미사일의 기술·장비 밀거래가 과거에 비해 쉽게 이루어지고 생화학무기 생산에 필요한 기술·정보 등을 인터넷을 통해 쉽게 얻을 수 있게 되어 테러 위협에 더욱 많이 노출되어 있다. 또한 첨단과학기술과 정보통신 기반을 활용한 사이버테러의 위협은 새로운 형태의 공포를 야기하고 있다. 즉 테러리스트들은 사이버테러를 통해 전력공급의 중간, 주식시장의 마비, 식수의 오염, 비행기 충돌 등을 발생시킬 수 있다. 이제 테러는 위협과 공포의 수단으로만 작용하는 것이 아니라 반인륜적, 비도덕적, 무차별성과 함께 세계를 위협하고 있으며 그 위협대상에 있어 예외가 있을 수 없게 되었다. 따라서 테러의 위협으로 인해 개인은 물론 사회, 국가, 지역, 세계의 안전이 보장되기 어렵게 되었으며, 국제사회는 이러한 테러위협으로부터 안전을 보장해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

#### IV. 국가안보와 포괄적 안보 개념

예기치 않았던 9.11테러는 미국뿐만 아니라 세계 전체의 안보상황과 질서에 엄청난 충격을 주었다. 특히, 당사국인 미국은 기존의 안보전략과는 상당히 다른 공세적이고 포괄적인 새로운 안보전략을 수립하게 되었으며, 그에 따라 미국의 세계 운영에 있어서도 큰 변화가 나타나고 있다. 미국은 과거에 중시하였던 중국, 러시아 등 특정 국가로부터의 안보적 위협보다는 테러세력 또는 소수의 불량국가

(rogue states)로부터의 안보 위협 가능성에 더욱 신경을 쓰게 된 것이다. 이러한 변화는 동북아시아에도 영향을 미쳐 기존과는 다른 안보 환경의 출현을 예고하고 있다. 즉 미국의 세계적인 안보전략 변화는 동북아전략의 변화를 초래하고 있으며, 그에 따라 주요국간의 관계도 변화하고 있으며 이는 최종적으로는 동북아지역의 안보환경에 적지않은 영향을 미칠 것으로 보인다(연현식, 2004: 5).

이와 함께 안보적 차원에서 세계화는 대량살상무기, 사이버 범죄, 종족 분규, 마약 밀매, 환경의 파괴, 전염병의 확산 등 초국가적 위협의 범위와 유형을 확대시키고 나아가 심화시키고 있다는 점이 지적된다. 우선, 교통과 통신의 발달로 첨단과학기술과 지식이 순식간에 전세계적으로 전파될 수 있게 되었으며, 이에 따라 불순한 의도를 지닌 국가나 집단이 대량살상무기를 개발하는 것이 보다 쉬워졌다. 오늘날 통신, 전력, 교통, 에너지, 급수체계, 금융시스템 등 정보통신기반구조는 운영체계의 효율성을 극대화하기 위해 중앙 통제화 되는 경향이 있고, 이로 인해 사이버 공격이나 해킹에 매우 취약하다. 온실효과, 수질오염, 공해, 산림훼손 등 갖가지 환경오염이나 파괴는 종종 국경을 넘어서서 심각한 피해를 야기한다. 세계화시대 국경을 초월하여 인적 교류가 활발해지는 만큼 악성 전염병이 순식간에 전 세계로 확산될 수 있기 때문이다(Davis, 2003; 한국정보보호센터, 1999; 전웅, 2005: 8).

탈냉전기 안보 분야의 대표적 패러다임의 변화는 2가지로 요약할 수 있다(김영호, 2009: 158). 첫째, 냉전종식으로 인해 변화된 전략 환경에 대한 평가와 미래 전쟁양상의 분석에 기초하여 새로운 전쟁수행 방식을 모색하고, 그 성공적 수행을 위해 군 전력의 구조와 수준을 대대적으로 변환시키고자 한 것이다. 미국을 중심으로 시작된 그러한 군사변환 노력은 2차례의 이라크전 그리고 아프간전을 통해 실천적용을 거치면서 더욱 발전되었고 전통적 안보 영역에서 군의 역량을 한층 더 강화시켰다. 그런 노력의 결과로 네트워크전, 신속결전, 효과기반 작전, 기민하고 유연한 전력 투사 및 적응, 장거리 정밀타격 등이 바로 그러한 변환 노력을 반영한 새로운 전략과 작전개념들의 예라고 할 수 있다. 둘째, 안보의 주된 영역 또는 대상의 확장으로 안보에 대한 근본적인 인식변화에 기초한 것이다. 포괄적 안보, 인간안보, 초국가적 위협, 협력안보 등의 개념을 통해 제시된 안보영역의 확대 주장의 배경에는 냉전종식이라는 국제질서의 근본적 변화, 지구화의 진전에 따른 세계경제의 통합 가속화, IT산업의 눈부신 성장에 힘입은컴퓨터 전산망의 확충 및 그에 대한 국가의존도 심화 등과 같은 요인들이 작용했다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 최근에 와서는 기후 변화 등 범지구적 환경문제의 심각성 증대, 세계적인 에너지 수급 불안정과 확보경쟁의 격화, 인터넷 사용의 일상화 등에 착안하여 이들이 국가안보에 주는 중대한 함의를 강조하면서, 자연안보(natural security)와 정보안보(information security), 그리고 나아가 지속가능한 안보(sustainable security)라는 표현까지 생겨날 정도로 확장되었던 것이다.

하지만 이제까지 진행된 안보분야의 패러다임 변화에서 아쉬운 점은 이러한 2가지 변화가 아직까지 서로 연결되지 못했다는 점이다. 즉 군 내부의 군사변환 모색에서는 안보영역 변화에 주목하기는 했지만 여전히 전통적 안보 영역 내에서 군에 요구되는 역량의 강화에만 초점을 맞추었고, 반면 안보영역의 확대 주장은 새로 등장한 다양한 비군사적 위협의 종류와 그 중요성 강조에만 치우치고 있다는 것이다. 따라서 이제는 이들 2가지 변화를 서로 연결지어 새로 확장된 비전통적 안보영역에서 군

이 해야할 역할과 대응방식에 대해 논의하는 것이 필요하다(김영호, 2009: 159). 또한 현대 국제사회에서 그 중요성이 증가되고 있는 전략적 상호의존관계로 인하여 국가목적 달성을 위한 최종수단으로서의 군사력 사용이 유보되는 경우가 허다하며, 동시에 군사력의 현실적 적용도 복합적인 양상을 띠게 된다. 국가의 군사적 능력이 생존의 최후수단이지만 군사력만으로는 현대 국제사회에서 생존과 번영이라는 과제를 해결하지 못한다. 따라서 국가능력의 향상은 군사적 측면에 국한될 수 없으며 다른 모든 측면에서도, 특히 정치적, 경제적, 사회적 분야에서 동시에 추구되어야 한다(주수기, 1995: 140).

Buzan(1991)은 사회안보 개념을 제시하면서 국가의 존재를 위협하는 요인을 정치, 군사, 경제, 사회, 환경의 5가지 부문으로 구분하고, 사회안보를 특정 집단의 정체성을 위협하는 조건 속에서 언어, 문화, 종교, 민족정체성, 그리고 국가의 관습 면에서 전통적인 유형을 지속적으로 발전시키는 능력이라고 정의하였다(김병조, 2011: 6). Buzan(1991)은 5가지 부문으로 국가안보를 구분하고 안보대상을 제시하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 안보 부문과 안보 대상

안보부문(sector)	안보대상(referent objects)
정치	주권(sovereignty), 국가이념(ideology)
군사	국가(state), 정치체(political entity)
경제	국민경제(national economy), 삶의 질(quality of life)
사회	집단정체성(collective identity)
환경	생명 및 문명 보존(survival of life and civilization)

※ 자료: Buzan, Wæver, and de Wilde(1998: 22-23); 김병조(2011: 17)에서 재인용.

이러한 Buzan(1998)의 논의는 우리나라의 안보 논의에 대해 다음과 같은 함의를 제시하고 있다(김병조, 2011: 7-8). 첫째, 특별한 이론적 근거가 없는 상태에서 별개의 안보요소로 구분되었던 사회와 문화를 ‘사회’라는 하나의 범주 속에 통합할 수 있게 되었다. 사회와 문화 모두 정체성 유지와 관련이 되었기 때문이다. 사회란 우리(we)를 경계지우는 틀이며, 문화는 그 경계 속에 있는 구성원이 갖고 있는 전형적인 삶의 양식이다. 경계를 달리하는 집단이나 생활양식을 달리하는 집단은 서로 간에 다른 정체성을 갖고 있는 것이 일반적이다. 이러한 논리에서 보면 사회와 문화는 서로 다른 개념이지만 안보이론 속에서 경계(boundary)와 내용(contents)의 관계로 통합해서 파악할 수 있다.

둘째, 사회의 안보 대상을 집단정체성이라고 규정함으로써 그동안 명확하게 구분되지 않았던 정치안보와 사회안보가 다른 것으로 인식되고 별도로 분석할 수 있게 되었다. 사회적 쟁점, 사건 등이 국가정책으로 중요하게 다루어지는 경우는 대부분 해당 이슈가 정치 쟁점화 되었을 경우이다. 따라서 특정 사안이 사회안보와 관련되는가 또는 정치안보와 관련되는가에 대해서 구분할 수 있는 기준이 설

정되지 않았다. 예를 들면, 지역감정 해소는 정치안보인가 아니면 사회안보인가? 지역감정을 정체성의 문제로 인식하면 이는 사회안보에 해당되는 사안이다. 정치안보 위협과 구분되는 사회안보 위협을 식별할 수 있게 되었고 사회안보를 확보하기 위한 독특한 정책을 제안할 수도 있게 된 것이다.

셋째, 안보대상과 안보수단을 구분하는데 기여하였다. 안보부문으로서의 사회안보와 안보수단으로서의 사회적 정책/방법은 서로 구분되어야 한다. 사회안보를 확보하기 위한 안보수단은 사회적 정책/방법에 한정되거나 구속될 필요가 없다. 사회적 정책/방법은 물론 정치, 군사, 경제 등 다양한 정책/방법이 사회안보를 유지하기 위한 수단으로 활용될 수 있다는 점이다.

사회안보 개념이 처음 제안되었을 당시에는 사회안보는 국가안보의 한 하위부문으로 간주되었지만, Wæver(1993)는 사회안보를 국가안보에 대응하는 별도의 독립적 개념으로 발전시켰다(김병조, 2011: 8-9). Wæver(1993)가 사회안보를 국가안보에 포함시키지 않고 별도의 개념으로 파악한 것은 유럽의 역사적 경험에서 비롯된 것으로 보인다. 즉 냉전체제가 해체되는 과정에서 유럽지역은 한편에서 서유럽 중심으로 유럽통합이 진행되는 반면, 동유럽은 기존 국가 일부가 해체되는 현상이 발생하였다. 유럽통합은 개별국가를 넘어서 어떻게 유럽인이라는 공통의 정체성을 창출할 것인가 하는 과제를 낳았고, 반면에 동유럽에서는 기존에 존재했던 국가에 자신을 일치시키지 않고, 자신이 속한 민족집단에서 자신의 정체성을 찾으면서 전쟁이나 민족 간 분쟁이 발생하였다. 그 과정에서 Wæver(1993)는 사회안보가 국가안보의 하위 부문이 아니라 그 자체가 독립적인 분석 대상이 되어야 한다고 본 것이다<sup>4)</sup>.

현대사회는 발전을 할수록 구조적인 위협과 내재된 위협이 증가하는 위험사회라고 할 수 있다. 사회가 발전을 거듭하면서 정보화·고도화·네트워크화 되고 이에 따라 사회 구조적인 위협도 증가하고 있다. 지구온난화가 지속되면서 파생되는 각종 자연재난에서부터 자원의 고갈로 인한 유가상승과 글로벌화 된 경제네트워크에 의한 경제적 재난뿐만 아니라, 과학기술의 발전으로 과거에는 존재하지 않았던 사이버범죄와 같은 다양한 신종범죄의 등장으로 새로운 위협이 증가하고 있는 실정이다. 즉, 현대사회에 있어서 각종 위협들은 지속적으로 증가하고 있으며, 일반 국민들은 다양한 잠재적인 위기상황에 노출되어 있다고 말할 수 있다(한국정보화진흥원, 2012: 1-3; 조민상·조호대, 2012: 1).

이와 함께 현대 복지국가의 출현에 따라 위기 개념이 확대되고 포괄적 위기관리의 중요성이 점차 부각되었다. 즉 1990년대 말 이후, 국가들이 시민의식의 증대에 따라 복지국가를 지향하면서 경제발전과 안보역할에만 그치는 것이 아니라 사회복지와 환경, 국민의 생명과 재산 보호, 인권 등에까지 역할과 책임을 확대하고, 특히 다양한 위협에 노출된 국민을 그 위협과 위협으로부터 보호하는 것이 국가의 중요한 책무라고 인식하기 시작했다(허태희 외, 2005: 31-32; 이주호 외, 2012: 36). 국가의 안전은 그 구성원인 국민들의 복지의 기초가 되기 때문에, 국가 안전을 보장해 주는 제반활동을

4) 일부 학자들은 오히려 사회안보의 개념을 국가를 초월하는 초국가안보(trans-state security) 개념으로 활용하려고 시도한다. 예를 들면, 유럽위원회의 지원을 받는 유럽정책연구소(EPC: European Policy Centre)에서는 국경(national border)을 넘어서 개인과 사회집단의 안전을 위협하는 제반 위협(국제테러, 전염병, 마약, 지구온난화 등)에 대응하는 초국가적 정책으로 사회안보 개념을 사용하고 있기도 하다(Boin, et. al., 2007).

국가안보(national security)라고 할 수 있다. 국가안보는 일반적으로 국가 안전보장으로 이해할 수 있고, 이러한 국가안보는 국가가 정치적 실체로서 형성되기 시작한 이래 꾸준히 제기된 복잡한 문제로서 국가안보 분야는 종합적인 접근이 필요하다(McNamara, 1968: 142-143). 즉 국가안보는 국내외에서 발생할 수 있는 각종 군사적, 비군사적인 위협으로부터 국가의 평화와 독립을 수호하고, 국민의 안전과 생존을 유지하는 것으로 이해할 수 있다. 나아가 국가의 안보정책 기능은 한 국가의 가치를 보호하거나 증진하는데 관련된 국가의 정책이기도 하다(이영균, 2002: 49; 김용현·박영주, 2011: 189).

1970년대 이전까지 세계의 위기관리는 냉전체제의 영향으로 군사와 안보를 중심으로 위기관리가 이루어졌으나, 1970년대 이후에는 전통적인 안보중심에서 재난대비로 중심이 점차 이동하기 시작하였다. 산업화 및 도시화의 영향으로 인한 인위적 재난의 증가와, 지진, 태풍, 홍수 등 자연 재난으로 인한 피해에 대비하지 않을 수 없게 되었다. 1980년대 말 냉전체제가 와해되자 세계의 위기관리선진국들은 재난대비 위주의 위기관리 기능을 강화하기 시작 하였다. 그러나 9·11테러 이후에는 새로운 위협에 대비하기 위하여 평시 재난위주의 위기관리체계를 전반적으로 재검토하게 되었다. 전통적인 안보 위협뿐만 아니라 테러와 재난 등 현대의 다양한 위협에 대응하는 사회적 안전보호에도 중점을 둔 포괄적인 위기관리 개념을 정립하였다. 위기관리의 커다란 흐름은 국민방위의 개념에서 국민보호의 개념으로의 중심이 이동하고 있다(Alexander, 2002: 209-214). 국민 방위(civil defense)의 개념은 주로 외적의 침입과 일부의 사회적 소요 현상에 대응한 개념이며, 국민 보호(civil protection)의 개념은 자연 재난과 인위 재난으로부터 자국민을 보호하기 위한 개념이다. 이는 위기관리가 안보중심에서 재난중심으로의 전환을 의미하는 것이다(정지범, 2010: 241-242; 이채언, 2012: 3-4).

2001년 9·11 테러가 발생한 이후 지금까지 미국을 비롯한 서구 선진국들은 무한경쟁 사회에서의 안보(security) 개념을 전통적 안보(conventional security) 개념으로부터 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로 전환하였다. 과거에는 전쟁이나 무력 침공 등과 같은 전통적 안보 위기만을 국가 안전보장의 위협 요인으로 보았으나 그것만으로는 국가의 안전을 확보하기에는 턱없이 부족하다는 인식을 갖게 된 것이다. 즉 선진국들은 국민, 영토, 주권, 핵심기반 등을 위협하고 마비시킬 수 있는 재난이나 질병, 전염병, 실업, 파산까지도 국가 안보를 위협하는 국가위기로 규정하고 그 관리체계를 구축하고 있다. 테러는 물론이고 각종 사회 위협요소, 국가사회의 안녕질서를 위협하는 요소들 하나하나까지도 모두 국가위기관리 차원에서 다루고 있다(이재은, 2012: 72).

현대 사회의 국가 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 이는 국가 위기관리, 즉 국가안보를 위협하는 국가위기관리 영역이 종전의 군사적 분야에서 다양해진 비군사 분야에까지 확대되는 것을 의미하고, 나아가 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전을 보호해야 한다는 의미를 갖는 것이다<sup>5)</sup>. 과거에는 국가 위기 사태가 주로 군사적인 범주에 국한되었지만 최근에

5) 국가 위기관리 기본지침에서는 포괄적 안보 개념이 통일, 외교, 군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치, 경제, 사

는 테러, 대량 살상무기 확산, 마약 밀거래, 환경 파괴, 에너지 문제 등 준군사적 또는 비군사적인 분야까지 포함하는 추세로 바뀌었다. 이처럼 위기 개념이 포괄적으로 바뀌고 위기관리의 중요성이 점차 부각되는 것은 현대 복지국가의 출현과도 밀접한 관계를 지닌다. 과거 19세기와 20세기 초 국민의 생명과 재산 보호에만 목적을 두었던 민족국가들이 복지국가를 지향하면서 경제발전과 안보역할에만 그치는 것이 아니라 사회복지와 환경, 인권 등에까지 그 역할과 책임을 확대하고 있기 때문이다(허태희 외, 2005: 31-32; 이재은, 2012: 72-73).

미국, 영국, 일본 등 위기관리선진국에서는 전통적 안보 분야는 고려하지 않고 있다. 이들 선진국들은 자주국방이라는 과제는 이미 완전히 달성된 상태이며, 정보의 주도권을 기반으로 국가의 자존심과 경제적 이익을 위해 전면전을 피할 수 없는 상황일 경우 전쟁은 반드시 국내에서 수행하지 않는다는 전제하에서 국가안보와는 다른 차원에 대한 관심을 집중시키고 있다(최상일, 2007: 550). 이에 반해 한국을 포함하여 중진국과 후진국의 경우에는 외부의 위협에 대처하는 것이 국가의 생존 및 국민의 안녕과 직결되는 것으로, 모든 국가의 역량이 결집되는 국가안보의 개념이 우선적으로 요구되는 가운데, 재난관리가 포함되는 포괄적 국가위기관리체계가 할 수 있다. 이와 같이 위기관리에 대한 개념은 위기관리선진국과 중·후진국이 큰 차이를 보이고 있다. 특히 9·11테러 이후 세계 각국은 전통적 안보 외에 테러, 마약, 사이버테러 등 새로운 위협과, 증가하는 자연 재난과 인위적 재난에 효과적으로 대처할 조직과 제도가 필요하였다. 위기관리 기구가 다양하고 복잡하여 효율성이 떨어짐과, 새로운 위협에 통합적인 대비를 위해 흩어져 분산되어 있던 조직을 효율적으로 활용하기 위한 통합을 시도하고 있다(이재은, 2012: 4).

이러한 포괄적 안보 개념은 1990년대 동서 진영간의 냉전 구조가 해체되고 전쟁의 위협이 감소되면서 동서 진영간 대결 구도가 다자 구도로 전환되는 안보 환경의 변화 초기에는 형성되지 않았던 개념이다. 이 개념이 본격적으로 형성되고 국가위기관리의 기본 개념으로 다시 대두된 것은 2001년 9·11 테러 이후 부시 미 행정부가 테러와 같은 다양한 국가적 위협에 대한 새로운 국가 안보 전략을 수립하면서 부터이다. 확실히 9.11 테러리즘의 비극은 미국과 국제질서에 대한 새롭고도 불길한 위협을 마주쳐야만 하는 사람들에게 엄청난 도전이다(Sloan, 2002: 124). 미국 정부는 2002년 9월 2일 발표한 새로운 국가 안보 전략을 바탕으로 국가의 군사적 안전보장뿐만 아니라 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 구체적인 위기관리정책을 추진하였다. 그리고 유럽의 주요 국가들도 미국의 영향을 받아 다양한 국가적 위협으로부터 국가의 안전과 국민의 안위를 보호하기 위한 적극적인 노력을 기울이기 시작하면서 포괄적 안보 개념이 국제사회의 위기관리 개념으로 자리잡게 되었다(안철현, 2005: 17).

이 논문에서는 포괄적 안보 관점에서 국가안보를 국가의 지속가능한 발전을 위협하는 모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전을 보장하는 것이라고 정의한다.

이러한 포괄적 안보 개념 하에서는 국가 위기의 개념 또한 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응

하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한되었으나, 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 재난 위기, 국가 핵심기반 위기, 그리고 신종 위기 등을 포괄한다(이재은, 2006: 20). 이제 현대 사회에서의 국가안보는 더 이상 전통적인 군사 안보(conventional military security)만을 의미하는 것이 아니라 경제 안보(economic security)와 환경 안보(enviromental security), 그리고 인간 안보(human security)를 포함한다. 따라서 포괄적 안보 개념은 이들 세 가지 차원, 즉 경제, 환경, 인간의 차원을 포함하는 것이며, 이 개념은 새로운 논의의 대상이 되었다(Hsiung, 2004: 1). 사실상 포괄적 안보 용어는 Ohira 전 일본 수상이 처음 사용한 것으로서 이 개념은 1950년대 안보에 대한 일본에서의 논의에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 포괄적 안보의 애초부터의 의미는 특정한 적에 대한 군사적 방어의 필요성을 뛰어넘는 것으로서, 국가의 안정, 즉 식량, 에너지, 환경, 커뮤니케이션, 사회적 안전보장에 필수적인 요소들을 고려해야 할 필요성을 강조하였다(Radtke and Feddema, 2000). 군사적 불안은 국가 간 관계에 대한 위협일 뿐만 아니라 지역과 세계 안정에 대한 위협이기도 하다. 이에 정부의 안보담당자들이 환율의 급격한 변화, 주식시장의 붕괴, 전염성 질병의 창궐, 그리고 훨씬 더 많은 비군사적 위기에 대해 점점 더 많은 관심을 지니게 되었다. 즉 지난 수십 년 동안 군사적 안보와 사회적·정치적·경제적 안정 사이의 관계에 대한 사려깊은 고찰을 해왔던 것이다(Radtke, 2003: 501).

이는 군사적 안보의 중요성을 부인하는 것이 아니라 보다 넓은 범위의 다른 측면, 예를 들면, 가상의 적을 포함하는 다른 국가들과의 협력이 요구되는 환경 안보를 추구하는 것 등을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 포괄적 안보 개념에서는 전반적인 국가 안정을 증진하기 위한 수단으로서의 예방적 외교, 에너지 안보, 국제 금융시장의 투명성 등의 쟁점에 적합하고 포괄적 안보의 달성에 필요한 요소로 신뢰형성의 방법을 강조하고 있다(Radtke and Feddema, 2000). 포괄적 안보 개념으로의 논의 확장은 포괄적 안보의 개념과 결합된 국가, 인간, 환경 안보의 보다 전통적인 관점들을 확대해주고 재형성시켜준다. 포괄적 안보는 영속적인 인간 안보에 필수적이고 지속가능한 발전을 보다 인간적인 형식으로 연계시켜주는 것이다(Raad, Khagram, and Clark, 2002: 2).

## V. 포괄적 안보 관점에서의 국가위기 분류

국가안보란 흔히 국가안전보장을 줄여서 표현하는 말이다. 이는 국가가 불안 또는 불안정한 상태나 상황에서 벗어난다는 것을 의미한다. 국가안전보장은 특정한 공격을 미연에 방지하거나 또는 공격을 받는 다할지라도 성공적으로 자신을 방위할 수 있는 국가능력과 긴밀하게 연결되어 있는 것으로 이해된다. 국가안보라는 용어는 많은 사람들에 의해 수사적 표현으로 사용되어 왔으며, 특히 군사지도자들에 의해서는 군사정책 목표를 서술하는 표현으로 사용되어 왔다(주수기, 1995: 137).

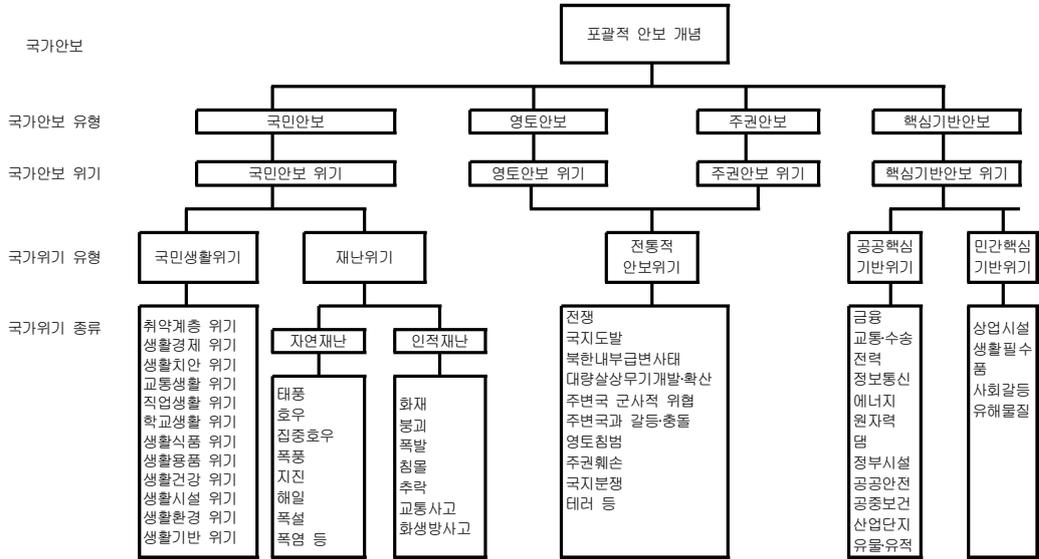
역사적으로 위협요소로부터 시민과 재산을 보호해야하는 정부의 책임은 위기 상황이나 재난 그리고 극한 사건에서 생명과 재산을 보호하게 하는 법률을 개발하도록 하는 논리적 근거가 된다. 오늘 날의 현대 행정에서 공공 안전(public security)은 위협, 비상사태, 그리고 재난을 다루는 행정 체계를 구성하는 정부 기능의 관점에서 다루어진다(Comfort, 2002: 99). 이 논문에서는 포괄적 안보 관점에서 국가안보를 국가의 지속가능한 발전을 위협하는 모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전을 보장하는 것이라고 정의하였다. 이러한 국가안보 개념은 국가 개념으로부터 도출된 것으로서, 국가를 구성하는 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전을 보장하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 국가를 구성하는 요소들, 즉 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전보장을 위협하는 요소를 국가위기라고 할 수 있다. 포괄적 안보의 관점에서 보면 국가위기의 유형을 다음과 같이 분류하여 제시할 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 포괄적 안보 관점에서의 국가안보와 국가위기 유형

국가 구성요소	국가안보 유형	국가안보 위기	국가위기 유형	국가위기 종류
국민	국민안보	국민안보 위기	국민생활 위기	취약계층 위기, 생활경제 위기, 생활치안 위기, 교통생활 위기, 직업생활 위기, 학교생활 위기, 생활식품 위기, 생활용품 위기, 생활건강 위기, 생활시설 위기, 생활환경 위기
			재난 위기	자연재난 인적재난
영토	영토안보	영토안보 위기	전통적 군사안보 위기	전쟁, 국지도발, 대량살상무기 개발 및 확산, 주변국 군사적 위협, 주변국과 갈등충돌, 영토침범, 주권훼손, 국지분쟁, 테러 등
주권	주권안보	주권안보 위기		
핵심기반	핵심기반 안보	핵심기반 안보 위기	공공핵심기반 위기	금융, 교통수송, 전력, 정보통신, 에너지, 원자력, 댐, 정부시설, 공공안전, 공중보건, 산업단지, 유물유적 등
			민간핵심기반 위기	상업시설, 생활필수품, 사회갈등, 유해물질 등

이러한 국가위기의 정의는 국가를 구성하는 핵심 구성요소와 국가 운영에 필수적인 요소를 포함하는 개념이다. 즉 국가를 구성하는 핵심요소가 국민, 영토, 주권이라고 할 때, 이들 요소들로 구성된 국가를 운영하고 유지하며 발전을 시키게 하기 위한 핵심적인 기능, 시설, 시스템의 3가지 요소를 통칭하여 핵심기반이라고 정의한다. 이들 국가의 개념에 포함되는 요소들의 안전을 보장하는 것이 바로 포괄적 안보 개념이다. 따라서 이들 국가 구성요소의 안전을 위협하는 요소인 국가위기를 다음과 같이 유형화할 수 있다(이재은, 2006: 21). 첫째, 국민의 안전 보장을 위협하는 국민안보 위기이다. 국민안보 위기는 국민생활 위기와 재난 위기로 분류할 수 있다. 둘째, 영토와 주권의 안전 보장을 위협하는 영토안보 위기와 주권안보 위기이다. 이들 영토안보 위기와 주권안보 위기는 전통적 안보 위기로 분류할 수 있다. 셋째, 국가 핵심기반의 안전 보장을 위협하는 핵심기반 안보 위기이다. 국가 핵심기

반 안보 위기는 공공부문의 핵심기반 위기와 민간부문의 핵심기반 위기로 분류할 수 있다(이재은, 2012: 76). 이를 그림으로 제시하면 다음과 같다.



<그림 1> 포괄적 안보 개념과 국가위기 유형

※ 자료: 이재은(2006: 21; 2012: 76)에서 수정·보완.

첫째, 국민안보를 위협하는 위기는 크게 국민생활위기와 재난위기로 구분할 수 있다. 이 중에서 국민 생활 위기는 국가를 구성하는 국민의 일상생활의 안전을 위협하거나 위협할 가능성이 있는 상태를 의미한다(<표 3> 참조).

<표 3> 국민생활 위기의 유형과 내용

분류	주요 내용
취약계층 안전 위기	아동, 노인, 장애인, 저소득층 등 안전사고 노출 빈도가 높고 대처능력이 부족한 취약계층의 안전을 위협하는 위기
생활경제 안전 위기	실업, 파산 등 국민의 일상적인 경제 활동이 마비되어 경제행위 주체로서의 실질적인 활동이 중단되는 위기
생활치안 안전 위기	어린이, 청소년, 여성 등에 대한 유인, 납치 등의 범죄 행위를 통해 개인의 생명과 재산을 위협하는 위기
교통생활 안전 위기	국민의 일상적인 활동이 이루어지는 도로에서 자동차, 자전거, 보행자 등의 안전을 위협하는 위기
직업생활 안전 위기	국민의 일상적인 직업 활동 수행을 위한 사업장·비사업장에서의 안전사고로 인한 위기
학교생활 안전 위기	학교 시설·설비·환경에 의하거나 교육과정 수행 중의 사고 등 학교 교육활동 중에 안전을 위협하는 위기
생활식품 안전 위기	인체 유해물질이나 안전성이 검증되지 않은 물질이 첨가된 식품 또는 전염병에 감염된 가축의 유통으로 인한 위기

생활용품 안전 위기	일상생활 속에서 사용하는 모든 공산품의 사용과정에서 발생하는 안전사고로 인한 위기
생활건강 안전 위기	건강기능식품이나 의약품의 무허가 제조 및 불법 수입·유통 등으로 인해 국민의 건강을 위협하는 위기
생활시설 안전 위기	국민의 일상생활에 이용되는 공공 및 민간의 시설에서 발생하는 사고로 인해 안전을 위협하는 위기
생활환경 안전 위기	국민 생활을 둘러싼 환경의 오염이나 산업 및 경제활동의 결과로 인한 유해환경에 의해 정상생활을 위협하는 위기
생활기반 안전 위기	금융, 전력, 공중보건, 에너지 등 국민의 일상 생활의 기반을 마비시키는 등의 위협을 가져오는 위기

※ 자료: 이재은(2012: 85); 유현정 외(2011: 47)에서 수정·보완.

다음으로 재난 위기는 다시 자연재난과 인적재난으로 구분할 수 있다. 자연재난은 자연현상에 의해 대규모 피해를 유발하는 것으로서, 태풍·폭풍·호우·홍수·해일 등이 있다. 인적재난은 안전요인이나 인위적 요인에 의해 대규모 피해를 유발하는 것으로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염사고, 교통사고, 화생방사고 등이 있다.

둘째, 영토 안보와 주권 안보를 위협하는 위기로는 전통적인 군사적 안보를 위협하는 위기들이다. 따라서 안보 유형으로는 2가지로 분류되지만, 영토 안보와 주권 안보를 위협하는 국가위기에는 전쟁, 국지도발, 대량살상무기개발 및 확산, 주변국 군사적 위협, 주변국과의 갈등·충돌, 영토 침범, 주권 훼손, 국지분쟁, 테러리즘 등으로 구성되는 전통적 안보 위기가 있다.

셋째, 핵심기반 안보를 위협하는 위기는 핵심기반 위기이다. 핵심기반은 국민의 생명과 재산, 국가의 주권 및 경제적·사회적·문화적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설·시스템·기능으로서(이재은, 2004: 80), 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위와 국가 경제·사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황이 핵심기반 위기이다.

## VI. 결론

이 연구는 국가안보 환경의 변화에 따라 새롭게 대두되는 포괄적 안보 개념의 의미와 내용을 살펴보고 이에 따른 국가 위기 유형을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해서 기존 선행연구에 대한 문헌 분석 방법을 사용하여 이론적 논의들을 위주로 살펴보았다. 여기서는 전통적인 군사적 위협이 아닌 새로운 안보 위협 요소들을 파악하는데 도움을 주는 개념들을 먼저 살펴보았다. 그 결과, 첫 번째는 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로 국가안보는 군사뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 과학기술 등 더 많고 다양한 분야로 확대되었고 또 되어야 한다는 것이다. 즉 현대 사회에서 경제발전, 사회

안녕, 환경보존, 과학기술 진보 등도 군사적 안위 못지않은 중요한 국가안보 측면에서의 가치를 갖는다. 둘째, 인간안보(human security)의 개념에서는 안보의 주체와 위협받는 대상에 대한 근본적인 시각 변화에서 나온 개념으로 국가중심에서 개인과 인류 공동체 중심으로 안보시각이 바뀐다. 인간안보는 개인을 두려움(fear)과 결핍(wants)으로부터 해방시키는 것을 주요 목표로 하며, 무기보다는 발전을 통한 안보의 확보를 강조하는 안보관으로서, 안보의 주체, 실현가치, 위협근원, 안보수단의 측면에서 국가안보와는 구별되는 개념인 것이다. 셋째는 협력안보(cooperative security) 또는 공동안보(common security) 개념이다. 협력안보는 냉전 후의 이데올로기 대립이 해소되어 적군과 아군을 확실하게 구별할 수 없는 세계에서 잠재적인 위협이 현재화하지 않도록 모든 관계국이 협력하고 대화하여 안전보장환경의 개선을 도모하는 것이라고 정의할 수 있다. 그리고 냉전 후기의 유럽에서는 동서가 거대한 핵전력으로 적대가 계속되는 와중에 전쟁의 회피는 동서 공통의 이익이라는 인식이 생겼다. 따라서 적과 협력하여 원하지 않는 전쟁을 회피한다는 것이 공동안보 개념이다. 그리고 전쟁을 확실하게 방지하기 위해서는 선제공격의 우려가 없다는 것을 쌍방이 재확인하는 것이 중요하며 도발적인 공격력을 갖는 무기나 군사 시스템은 배제되어야 한다고 하였다. 따라서 공동안보에 기초한 새로운 안보의 추구방식은 힘만이 중요한 것이 아니라 협력을 강조한다. 넷째, 초국가적 위협(transnational threats) 개념으로, 초국가적 위협의 특징은 우선, 위협의 근원이 주로 비국가 행위자(non-state actors)라는 점이다. 마약밀매, 조직범죄, 인신매매, 해적행위, 사이버테러 등에서 이 같은 특징이 잘 드러나고, 또한 초국가적 위협은 위협의 확산 내지 전파방식이 초국가적으로 이루어진다는 특징이 있다. 즉 국가간(inter-state 또는 between states) 위협이 아니라 국경을 초월하는(trans-boundary 또는 across border) 위협을 의미하는 것이다. 재난, 질병, 난민, 환경오염 등에서 이러한 특징을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

그리고 국가안보 환경의 변화를 살펴보면, 첫째, 전쟁양상의 변화로 인한 전통적 군사안보(traditional military security) 환경의 변화가 나타났다. 둘째, 국가경제 운영이나 국민생활을 어려움에 처하게 하는 경제안보(economic security) 위협 요소들의 출현으로 인해 국가안보 환경이 변화될 수 있다. 셋째, 과학의 발달과 함께 환경과피의 위협성에 대한 인식이 증가함에 따라 환경안보(environmental security)의 중요성에 대한 관심이 커졌다. 넷째, 냉전의 종식과 함께 인종 또는 민족 분규와 같은 내란이 과거보다 더욱 빈번하게 발생함에 따라 수많은 시민들이 희생당하고, 세계화의 잘못된 결과로 빈곤과 질병이 만연함에 따라 인간안보(human security)가 새롭게 부각되고 있다. 인간안보를 위협하는 요소로는 폭력적 죽음 및 장애, 노예화와 인신매매 그리고 학대, 납치와 같은 비인간적 처우, 식량이나 물, 위생 등과 같은 기본적 필요와 자력의 박탈, 자연재난이나 인적재난, 저발전 등이 그것이다. 다섯째, 세계 각 국가는 테러 위협으로부터 국가안보를 보장하기 어려운 환경에 처하게 되었다는 것이다. 테러의 위협으로 인해 개인은 물론 사회, 국가, 지역, 세계의 안전이 보장되기 어렵게 되었으며, 국제사회는 이러한 테러위협으로부터 안전을 보장해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

2001년 9·11 테러가 발생한 이후 지금까지 미국을 비롯한 서구 선진국들은 무한경쟁 사회에서의

안보(security) 개념을 전통적 안보(conventional security) 개념으로부터 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로 전환하였다. 현대 사회의 국가 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되었다. 여기서는 포괄적 안보 관점에서 국가안보를 국가의 지속가능한 발전을 위협하는 모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전을 보장하는 것이라고 정의한다. 따라서 현대 사회에서의 국가안보는 더 이상 전통적인 군사 안보(conventional military security)만을 의미하는 것이 아니라 경제 안보(economic security)와 환경 안보(environmental security), 그리고 인간 안보(human security)를 포함하는 포괄적 안보로 전환될 필요성이 있다는 것이다.

첫째, 국민안보를 위협하는 위기는 크게 국민생활위기와 재난위기로 구분할 수 있다. 이 중에서 국민생활 위기는 국가를 구성하는 국민의 일상생활의 안전을 위협하거나 위협할 가능성이 있는 상태를 의미한다. 다음으로 재난 위기는 다시 자연재난과 인적재난으로 구분할 수 있다. 자연재난은 자연현상에 의해 대규모 피해를 유발하는 것으로서, 태풍·폭풍·호우·홍수·해일 등이 있다. 인적재난은 안전요인이나 인위적 요인에 의해 대규모 피해를 유발하는 것으로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염 사고, 교통사고, 화생방사고 등이 있다.

둘째, 영토 안보와 주권 안보를 위협하는 위기로는 전통적인 군사적 안보를 위협하는 위기들이다. 따라서 안보 유형으로는 2가지로 분류되지만, 영토 안보와 주권 안보를 위협하는 국가위기에는 전쟁, 국지도발, 대량살상무기개발 및 확산, 주변국 군사적 위협, 주변국과의 갈등·충돌, 영토 침범, 주권 훼손, 국지분쟁, 테러리즘 등으로 구성되는 전통적 안보 위기가 있다.

셋째, 핵심기반 안보를 위협하는 위기는 핵심기반 위기이다. 핵심기반은 국민의 생명과 재산, 국가의 주권 및 경제적·사회적·문화적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설·시스템·기능으로서(이재은, 2004: 80), 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위와 국가 경제·사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황이 핵심기반 위기이다.

## 참고문헌

- 국가안전보장회의. 2004. 평화번영과 국가안보. 서울: 국가안전보장회의 사무처.
- 김덕영. 2000. 21세기 국가안보의 경제적 쟁점: 경제안보 이론체계의 구상. 국방연구. 43(1): 5-33.
- 김병조. 2011. '사회안보'이론의 한국적 적용: 도입, 채택, 발전. 국방연구. 54(1): 1-24.
- 김열수. 2005. 21세기 국가위기관리체제론. 서울: 오름.
- 김영호. 2009. 비전통적 안보위협과 군의 역할. 평화연구. 17(2): 157-187.

- 김용현, 박영주. 2011. 국가정체성 확립을 위한 대학생의 안보의식 실태 및 고취방안에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 187-213.
- 안철현. 2005. 국가 위기관리 개념의 변화와 위기관리 체계의 구축방향. 비상기획보. 73: 14-28.
- 연현식. 2004. 9·11이후 동북아시아 안보환경의 변화양상과 영향: 미국·중국·일본 3국을 중심으로. 신아세아. 11(2): 5-32.
- 유현정, 최은실, 김성숙, 이재은. 2011. 위험사회를 사는 소비자와 생활안전. 서울: 대영문화사.
- 윤이숙. 2009. 환경적 쟁점과 한국의 안보. 국방연구. 52(1): 75-96.
- 이수형, 전재성. 2005. 국제안보 패러다임의 변화와 동북아 안보체제. 국방연구. 48(2): 71-100.
- 이영균. 2002. 입대전 신세대의 국가안보에 관한 인지분석. 한국정책과학학회보. 6(1): 47-74.
- 이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집. 4: 77-90.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보 개념하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 이재은. 2008. Securing the National Security and Reinforcing the Cyber Crisis Management System in Asia. 한국위기관리논집. 4(1): 105-116.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이주호, 안철현, 이재권, 심형섭. 2012. 한국의 국가 위기관리 감사체계의 발전 방향. 한국위기관리논집. 8(5): 33-52.
- 이채연. 2012. 한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구. 한국위기관리논집. 8(4): 1-28.
- 이현경. 2004. 테러와 비대칭 위협에 직면한 국제안보환경과 동북아 안보환경. 평화연구. 12(2): 35-55.
- 이현경. 2006. 국제안보환경의 변화와 테러의 발전동향. 평화학연구. 7(1): 5-27.
- 전 응. 2005. 21세기와 한국의 안보: 국제환경변화에 따른 한국의 안보 위협들. 국방연구. 48(2): 3-36.
- 전 응. 2004. 국가안보와 인간안보. 국제정치논총. 44(1): 25-49.
- 정준호. 1992. 국가안보개념의 변천에 관한 연구. 국방연구. 35(2): 5-26.
- 정지범. 2010. 행정학 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화. 한국위기관리논집. 6(2): 241-242.
- 정찬권. 2010. 21세기 포괄안보 시대의 국가위기관리론. 서울: 대왕사.
- 조민상, 조호대. 2012. 위기 대응 역량 강화를 위한 통합무선연결망 구축방안. 한국위기관리논집. 8(5): 1-14.
- 조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 비상기획보. 64: 21-23.
- 주수기. 1995. 현대 국가안보의 복합성: 군사적·비군사적 측면의 병합. 단국행정논총. 3: 137-163.
- 최상일. 2007. 선진형 위기관리체계 구축을 위한 실증적 연구. 서울행정학회 International Conference. 549-563.
- 한국정보화진흥원. 2012. IT Issues Weekly.
- 허태희, 이상호, 길병욱. 2005. 위기관리이론과 사이버안보 강화방안: 이론과 정책과제. 국방연구.

48(1): 29-62.

- 홍용표. 2002. 탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명. *한국정치학회보*. 36(4): 121-139.
- Alexander, D. 2002. From Civil Defence to Civil Protection and Back Again. *Disaster Prevention and Management*. 11(3): 209-213.
- Ayoob, Mohammed. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. London: Boulder.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren, Antonio Missiroli, Mark Rhinard, and Bengt Sundelius. 2007. *Building Societal Security in Europe: the EU's Role in Managing Emergencies*(EPC Working PaperNo. 27).
- Buzan, Barry. 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd. ed. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.
- Comfort, Louise K. 2002. Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. *Public Administration Review*. 62(Special Issue): 98-107.
- Davis, Lynn E. 2003. Globalization's Security Implications. [www.rand.org/publications/IP/IP245/IP245.pdf](http://www.rand.org/publications/IP/IP245/IP245.pdf), 1-2.
- Donley, Michael B. and Neal A. Pollard. 2002. Homeland Security: The Difference between a Vision and a Wish. *Public Administration Review*. 62(Special Issue): 138-144.
- Hsiung, James C. 2004. *Comprehensive Security: Challenge for Pacific Asia*. Indianapolis: University of Indianapolis Press.
- McNamara, Robert S. 1968. *The Essence of Security*. New York: Harper & Row.
- Raad Firas, Sanjeev Khagram, and William Clark. 2002. From Human Security and the Environment to Comprehensive Security and Sustainable Development. *Working Draft: for Review by the Global Commission on Human Security in Johannesburg. Aug. 2002*.
- Radtke, Kurt W. and Raymond Feddema. eds. 2000. *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment*. Boston: Brill Academic Publishers.
- Radtke, Kurt W. 2003. Sino-Indian Relations: Security Dilemma, Ideological Polarization, or Cooperation Based on 'Comprehensive Security?' *Perspectives on Global Development and Technology*. 2(3-4): 499-520.
- Sloan, Stephan. 2002. Organizing for National Security: The Challenge of Bureaucratic Innovation in the War against Terrorism. *Public Administration Review*. 62(Special Issue): 124-125.

Wæver, Ole. 1993. *Social Security: The Concept*. Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lamaitre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press.

Wolfers, Arnold. 1952. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*. 67(4): 481-502.

---

**李在恩:** 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000)를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책집행 등이며, 위기관리학(2012), 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성(2011)”, “국립대학교 실험실의 안전관리 실태와 연구: R&D 종사자의 안전인식 분석(2012)”, “Crisis Communication Strategy for Responding the Disaster in North-east Asia: Enhancing the Cooperative Disaster Management Network and the Social Network(2012)” 등이 있다 (jeunlee@chungbuk.ac.kr).

투 고 일: 2013년 02월 05일

수 정 일: 2013년 02월 24일

게재확정일: 2013년 02월 25일

**National Security Environment Change and National Crisis & Emergency Management:  
Typology of National Crisis under the Concept of Comprehensive Security**

Jae Eun Lee

The purpose of this study is to search for the newly emerging concepts and contents of comprehensive security and suggest the kinds of national crisis according to the change of national security environments. For achieving the goal, this paper reviewed some concepts of comprehensive security, human security, cooperative security or common security, and transnational threats. And the researcher has tried to find the changes of national security environments, for example, traditional military security environment change, emergence of economic security threat, importance of environmental security, significance of human security, etc. So, in this paper, national security from the perspective of comprehensive security can be defined as a state that protect a people, territory, sovereignty, and critical infrastructure from military and non-military crisis which threaten the sustainable development of a nation. In this context, national crisis can be classified as people living crisis, disaster crisis(natural and man-made disaster), traditional military crisis which threaten territory and sovereignty crisis, critical infrastructure crisis, etc.

**Key words:** national security, comprehensive security, national crisis