

제 195 호 2020 년 06 월 01 일

## 비전통안보의 위협과 위기관리

\*금번 페리스코프 195호는 '코로나-19 대처와 위기 대응의 허(虛)와 실(實)' 과 '비전통적 안보로의 회귀 : 코로나19가 한국해군에 주는 함의' 가 동시에 발행됩니다.



## 코로나-19 대처(deal with)와 위기 대응(respondence)의 허(虛)와 실(實)

‘위기’는 갈등이나 위협·위험·위해 요인이 현실화된 시기나 상황을 의미한다. 위기가 발생하기 이전에 상황을 예측하지 못하면, 순식간에 위기가 확장되면서 ‘전쟁’이나 ‘국가적 재난’으로 변진다. 위협에 강한 국가는 국민 보호(civil protection)를, 위협에 취약한 국가는 국민 방호(civil defense)를 국가정책과 국가전략으로 표방한다. 국가위기대응체계란 위기가 발생하였을 때 구성하는 임시 조직이 아니라 평시의 조직체계가 모든 위협·위기에 바로 대응·대처하는 통합체계라는 점이다.



글로벌전략협력연구원  
전문연구위원  
김성진

1961년 2월, 美 존 F. 케네디 대통령은 CIA로부터 ‘피그스만 침공작전(Bay of Pigs invasion)’을 보고받았다. 쿠바 망명자 1,500 명을 무장시켜 반미(反美) 카스트로 정권을 전복시키려는 계획이 었다. 케네디 대통령은 CIA를 비롯한 백악관과 군부(軍部), 다수의 전문가와 논의하여 만장일치로 시행하였다. 그러나 결과는 5천만 \$ 상당의 식품과 의약품을 주고 나서야 간신히 포로들을 구해내 는 굴욕을 겪어야 했다. ‘집단사고(group-think)’에 의한 이 작전은 처음부터 실패가 예견(prediction)되었다. 실패한 학습효과는 이듬 해 촉발된 美-蘇 쿠바 미사일 위기사태에서 침착하고 일관된 ‘Slow Track’의 결단을 가능케 하였고, 위기관리와 협상의 바이블 로 인정받고 있다.

선조는 임진왜란이 발발(勃發)한 20여 일 만에 파천(播遷, flee from the Royal Palace)하였다. 이때 왕비와 세자가 모두 다른 방향으로 흩어져 왜(倭)군의 확인이 불가능하였다. 병자호란 때 인조는 남한산성으로, 세자와 신하들은 강화도로 피신하여 고립(孤立)을 자초하였다. 청 태종이 바로 강화도와 남한산성을 포위했고, 결국 삼전도(三田渡) 나루에서 ‘삼배구고두(三拜九叩頭)’라는 오명(汚名)을 남겼다. 왕과 공신(功臣)들을 얽맨 ‘집단사고(group-think)’의 결과였다.

한국의 코로나19 대응이 세계의 모범사례로 극찬받고 있다. 1월 중순 이후 급격하게 확산되었으나, 정부는 외국인의 입국을 막지 않았다. 대구·경북지역에서 많은 확진자가 연이어 발생할 때는 공포와 두려움의 도가니였다. 그러나 의료전문가와 봉사자들의 끝없는 헌신과 봉사 노력이 한국을 외면하던 국가들로 하여금 “신뢰(信賴)한다. 한국을 배워야 한다.”라고 변화시켰다. 이는 오롯이 의료전문가와 봉사자들의 몫이며, 만세의 귀감(龜鑑, model)으로 삼아야 마땅하다. 그런데 어느새 주연(主演)이 바뀌어 있다. ‘집단사고’에 몰입된 이해집단(stakeholder)과 정치적 집단(political wing)의 외양(appearance)에 익숙해질 때가 되었건만, 아직도 낯설다.

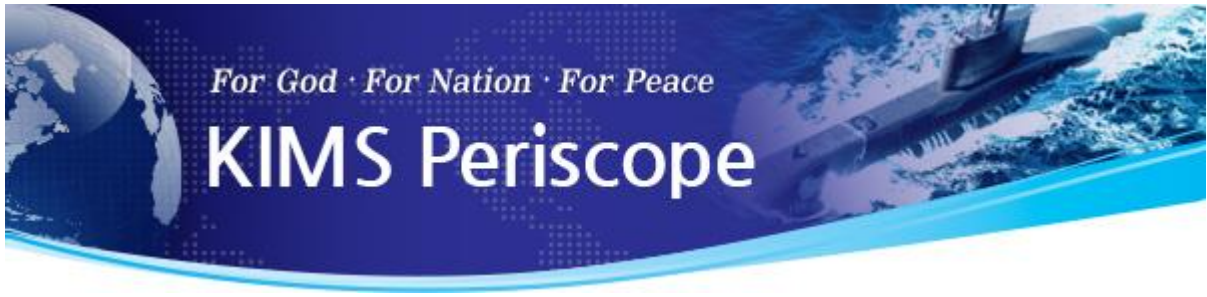
‘위기’는 갈등이나 위협·위험·위해 요인이 현실화된 시기나 상황을 의미한다. 위기



가 발생하기 이전에 상황을 예측하지 못하면, 순식간에 위기가 확장되면서 '전쟁'이나 '국가적 재난'으로 번진다. 위협에 강한 국가는 국민 보호(civil protection)를, 위협에 취약한 국가는 국민 방호(civil defense)를 국가정책과 국가전략으로 표방한다. 한국에는 국가위기 관련 법령이 47종, 전시 대비 법령이 27종이나 있지만, 각기 별도의 법령으로 존재할 뿐 위기 전반을 아우르는 기준 법령이 없다. 이로 인해 매번 대처와 대응의 실효성이 떨어진다. 일원화된 지휘 통제, 기능별 통합과 대응에 상당히 취약함은 일반적인 사실이다. 지금까지 무엇이 문제인지, 근본적인 처방은 무엇인지를 고민하다가도 때가 지나가면, 관심이 없다. 그러다 보니 정부든, 군(軍)이든 땀질식 처방이 주(主)를 이룰 수 밖에 없다.

국가위기대응체계란 위기가 발생하였을 때 구성하는 임시 조직이 아니라 평시의 조직체계가 모든 위협·위기에 바로 대응·대처하는 통합체계라는 점이다. 이를 기준으로 할 때 한국은 국가적 위기관리와 위기대응시스템을 좀 더 체계적·과학적으로 인식하고 접근하여야 한다. 정부는 국가안보실(NSC)이 포괄적 안보에 대한 통합관리가 가능하다고 믿고 있다. 하나의 사례만 확인해보자. 북한이 군사도발 위협을 지속하고 있는 현실을 고려하면, 비군사 분야 중에서 신중하게 대비해야 할 분야가 '비상대비와 민방위'이다. 그러나 국가안보실의 기능과 역할 어디에도 보이지 않는다. 위기 대응체계도 '안보위기'는 '대통령'이, 코로나19와 같은 국가적 재해·재난과 초국가적 위협 등의 위기사태는 '국무총리'로 이원화되어 있다. 법적으로도 대통령은 위기 시 NSC 위기관리센터와 비서실의 국정기획상황실을 통해 모니터링하는 간접 지원체계이다. 즉, 전통적 안보위기 외에 노력의 집중이나 통합·조정·통제가 어렵다. 국무총리 책임하에 국가대테러센터를 운영하고 있지만, 임시협의체를 통해 모니터링하고 일부 정책심의 기능만을 제한적으로 수행하는 간접적인 지원체계임을 부정할 수 없다. 다시 말해 한국은 전통적 안보위기와 재해·재난 분야를 통합·관리하는 상설 위기관리기구나 조직이 편성되어 있지 않다.

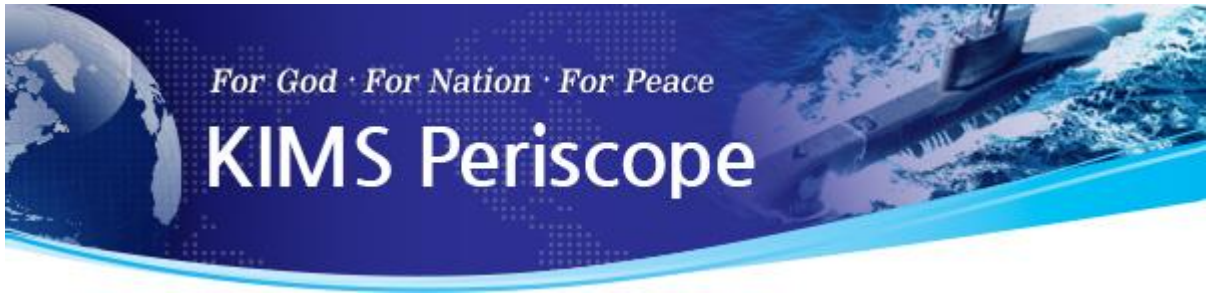
이제부터라도 국가위기대응체계의 실효성을 높이려면, 아래 방안을 선택적으로 채택할 필요가 있다. 방안①은 이원화되어 있는 정치·외교 분야와 비군사적 위기관리체계가 통합방위체계와 연계될 수 있도록 조정하되, 위기 유형에 맞도록 통합형과 분산형 관리 방식을 혼용(混用, mix)해야 한다. 방안②는 국무총리실 산하에 '국가위기관리처(가칭)'를 신설하되, 정파(政派)의 이익과 이해집단(stakeholder)을 위한 기구가 아님이 전제(前提)되



어야 한다. 방안③은 행정 조직에 '국가위기관리·대응부(가칭)'를 신설해야 한다. 이때 행정안전부의 중앙재난안전상황실과 소방청의 민방위 기능을 전환받고, 병무청과 소방청은 병력 동원과 병력자원 관리의 실효성을 위해 직할기관으로 전환을 검토하여야 한다. 어떠한 경우에도 국가이익(National Interest)은 지키고 싶다.

### 약력

김성진 전문연구위원(btnksj@hanmail.net)은 정치학박사로 국민대학교 정치대학원과 충남대 국가안보융합학부 초빙교수, 행정안전부 비상대비조사 외부심의위원 등을 지냈으며, 현재는 글로벌전략협력연구원 전문연구위원, 대전지방보훈청 교수·교육분야 멘토위원, 칼럼니스트 등 다양한 활동을 하고 있다.



## 비전통적 안보로의 회귀 : 코로나19가 한국해군에 주는 함의

### - 비전통적 안보위협 대응을 위한 한국해군의 역할 확대 방안 -

코로나 사태를 계기로 비전통적 안보위협에 대한 관심이 높아지고 있다. 초국가적 성격이 강한 비전통적 안보위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 국가간 공조와 협력이 중요하다. 한국은 이번 코로나 사태 대응과정에서 선진 민주국가로서의 위상을 국제사회에 각인시키고 있다. 한국의 위상제고를 위해 역내 비전통적 안보위협에 대한 적극적인 역할 확대 방안을 모색해야 한다. 동북아 및 세계평화에 기여한다는 우리정부의 외교정책 목표는 국가전략 수단인 해군력을 통해 달성될 수 있다. 현재 한국 해군은 국제사회와의 공조 하에 초국가적 위협에 대응하고 있다. 그러나, 군함에 의존한 역할확대는 군함이 내포하는 무력의 상징성으로 인해 주변국에게 위협인식을 심어줄 수 있다. 역할확대를 위한 수단으로 군 병원선을 고려해 볼 필요가 있다. 기동성을 바탕으로 전·평시 인도주의적 구호활동에 적극 참여하여 역내 평화와 안정에 기여함으로써 한국의 위상을 높일 수 있다.



해군 미래혁신연구단  
전략개념 연구담당

유지훈

코로나 사태로 인한 사회적 비용의 증가추세가 가파르다. 전염속도, 치사율, 경제적 불안정성과 그로 인해 파생되고 있는 사회적 혼란과 공포감의 확산 속도와 규모는 지난시간 인류가 경험해온 여러 전염병들을 초월하기에 충분하다. 그동안 익숙해져 있던 일상적인 생각과 행동의 틀, 삶의 방식마저 바꾸고 있다. 예수탄생 원년(元年)을 기점으로 예수탄생 이전(BC:Before Christ)과 이후(AD:Anno Domini)로 나뉘었던 인류역사의 시기구분이 코로나 사태를 기점으로 코로나 이전(BC:Before Corona)과 이후(AD:After Disease)로 바뀔 수 있다는 자조 섞인 이야기가 나올 정도다.

전세계가 코로나 사태 이후(Post-corona) 변화될 새로운 국제질서에 주목하고 있다. 코로나 사태의 본질과 의미 그리고 향후 전개양상과 결과를 예단하기는 쉽지 않다. 인류가 자주 경험해보지 못한 유형의 위협으로 국가이익과 연계된 정책 우선순위에서 등한시된 측면도 있다. 역사적 경험은 위기의 원인과 결과에 유용한 교훈을 제공한다. 이번 코로나 사태가 향후 도래될 수 있는 유사한 위협을 예측하고 효과적인 대응방안을 모색할 수 있는 유용한 시사점 도출의 기회가 되어야 한다.

코로나 사태를 계기로 원론적 이해와 공감대 수준에 머물렀던 비전통적 안보위협에 대한 관심이 고조되고 있다. 안보개념은 시대적 상황을 반영한다. 시대적 상황과 맞물려 새롭게 발현하고 진화되는 위협요인들이 안보의 범주에 포함되어 지속적으로 재정립되고 확장되어 왔다. 탈냉전 이후 국가간 직접적인 대규모 군사적 충돌의 가능성은 낮아진 반면 테러, 국제범죄, 기후변화, 전염병 등과 같은 요인들이 모든 국가와 개인의 안전에 위협을 줄 수 있는 주요 문제로 대두됨에 따라 다양한 형태의 비전통적 안보이슈들이 안보의 개념에 포함되었다. 비전통적 안보위협과 전통적 안보위협 모두 공통적으로 국가 및 개인에게 위협을 가할 수 있다는 점은 다르지 않다. 그러나, 비전통적 안보위협은 전통적 안보위협에 비해 국가의 지리적 한계를 뛰어넘는 초국가적 성격이 강하다. 특정



국가와 개인에게 국한되기 보다는 모든 국가와 개인에게 피해를 줄 수 있는 공동의 문제로서 효과적인 대응을 위해서는 상호연대와 협력이 필수적이다.

코로나 사태에 대한 한국의 대응이 국제사회에서 성공적인 모범사례로 평가받고 있다. 투명하고 신속한 정보공유, 최고수준의 의료체계, 창의적인 진단 및 방역 조치, 사회전반의 자발적 참여를 가능케 한 선진 시민의식 등 성숙된 민주국가로서의 위상을 국제사회에 각인시키고 있다. 한국은 이번 사태를 계기로 국가 이미지 및 위상제고를 위해 비전통적 안보분야에서의 역할확대 및 기여방안을 모색해야 한다. 우리 정부는 동북아 및 세계평화 번영에 기여할 수 있는 국제사회의 역량있는 중견국가로서의 책임과 역할을 모색해 오고 있으며, 미국을 비롯한 주변국가와의 협력외교 강화방안의 일환으로 대규모 자연재난, 감염병, 마약, 난민 문제 등 초국가적 위협에 대한 공동 대응방안을 강구하고 있다. 그러나, 이러한 외교정책 목표달성을 위한 구체적 수단에 대한 논의는 활발히 진행되지 못한 측면이 있다.

해군력은 국가의 외교정책 목표 달성에 기여할 수 있는 효과적인 국가전략 수단이다. 다양한 지역 및 국제문제에 가장 신속하게 대응하고 국제평화유지 및 인도주의적 활동에 적극적으로 참여함으로써 국가의 위상을 드높일 수 있는 최적의 수단이다. 한국 해군은 우방 및 동맹국들과 대테러·해적, 재난재해 및 재외국민 보호, 국제해상교통로 보호 등 다양한 초국가적 위협 대응 활동에 참여하여 역내 안정과 평화유지에 기여하고 있다. 그러나, 전투함에 의존한 전력운용으로 인해 활동범위와 역할이 제한되는 측면이 있다. 전투함에 의존한 역할확대는 전투함이 내포하는 무력(시위)의 상징성으로 인해 비록 초국가적 위협대응을 목적으로 한 선의의 일반적인 군함활동이라 하더라도 주변국들에게 일정수준의 위협인식을 심어줄 수 있다. 따라서, 주변국의 우려를 감소시키고 국제사회의 지지속에 더욱 광범위한 인도주의적 차원의 초국가적 안보위협 대응 활동에 참여하기 위한 새로운 수단의 확보가 필요하다.

역할확대를 위한 새로운 수단으로 해군 병원선의 확보를 고려해 볼 수 있다. 군 병원선의 운용은 순수 인도주의적 차원의 기여 및 협력의지를 과시함으로써 주변국과





국제사회의 우려를 불식시키고 한국의 역할확대에 대한 긍정적 반응을 촉진시킬 수 있다. 기동성을 바탕으로 전평시 긴급 현장의료지원을 목적으로 운용되는 군 병원선은 국내외 재난 발생 시 인도주의적 구호 목적으로 활용될 수 있다. 군 병원선을 운용하고 있는 미국의 사례는 유용한 시사점을 제공한다. 미 해군은 국내외의 재난상황 지원을 위해 약 7만톤급 규모의 병원선 두 척을 운용하고 있다. 이번 코로나 사태에서도 그 역할을 톡톡히 하고 있다. 바이러스 확진자수의 급속한 증가에 따른 육상 의료시설의 부족사태가 발생하자 미 정부는 군 병원선을 동서해안에 급파해 바이러스 치료에 어려움을 겪고 있는 육상 병원의 일반병상 부담을 덜고 확진자 치료에 집중할 수 있도록 지원하는 위탁병원의 기능을 수행하고 있다. 또한, 과거 9.11테러 사건 및 아이티 대지진 참사시 의료 및 구호 지원활동을 수행하는 등 국내외의 다양한 재난구호 활동에 참가함으로써 초 국가적 위협 대응을 위한 국제사회의 노력에 큰 기여를 해오고 있다.

미국의 사례처럼 한국도 군병원선 확보를 통해 코로나 사태와 같은 초국가적 재난 상황 발생 시 큰 기능을 수행할 수 있다. 반도라는 지리적 특성상 전염병의 조기통제 및 차단 실패는 전염병의 전국적 확산을 촉진시켜 국민들의 심리적 불안감을 고조시키고 사회적 혼란을 야기시킬 수 있다. 전염병의 확산 방지를 위한 물리적 거리두기의 실효성이 입증되면서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 육상과 물리적으로 격리된 해상에서의 조기진단 및 확진자에 대한 격리치료 등의 선제적 방역활동은 감염병의 차단 및 전파 속도를 늦추는데 기여할 수 있다. 지역 및 국제재난 구호 활동에도 적극적으로 참여할 수 있다. 특히, 상대적으로 열악한 의료환경에 처해있는 동남아 국가들에 대한 구호 및 의료지원 활동을 통해 역내 신뢰 구축 및 역내 안정과 평화를 선도하는 국가로서의 위상을 높일 수 있다. 우리 정부가 추진 중인 신남방 정책과 연계하여 기여할 수 있는 부분이다.

한미동맹의 결속력(alliance cohesion) 강화에도 기여할 수 있다. 미국 우선주의를 내세우며 동맹국들에 대한 역할분담을 강조하고 있는 미국의 외교안보 정책 기조 변화는 한국에게 큰 외교적 부담이 아닐 수 없다. 한미동맹 약화에 대한 우려가 커지고 있는 가운데 한미동맹의 결속력 강화를 위한 동맹기여 차원에서 한국의 역할 확대방안을



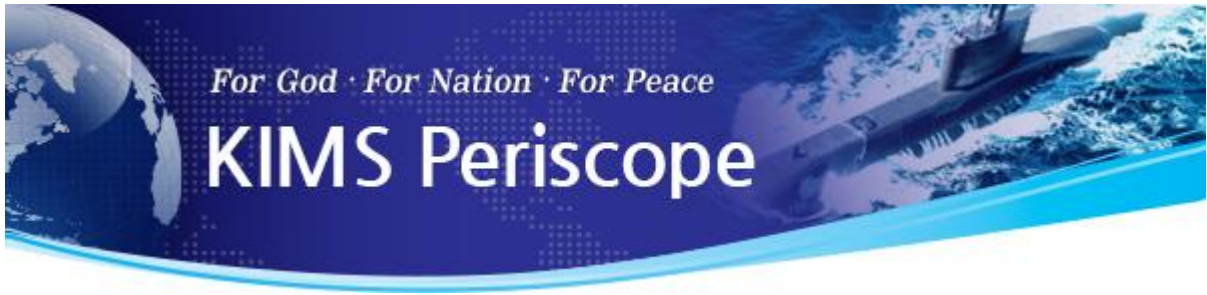
모색할 필요가 있다. 동맹의 결속력 강화는 동맹국간 공동의 전략적 가치와 목표를 공유하고 상대국이 이러한 공동의 목표와 가치를 추구할 수 있는 의지와 능력을 갖추고 있다는 신뢰가 선행될 때 가능하다. 상호 대립되는 전략적 이해관계의 간극을 좁히고 서로 상생하기 위한 노력과 이를 증명할 수 있는 수단이 필요하다.

동북아 지역에서 빈번하게 발생하고 있는 재해재난 등에 대한 한국 군 병원선의 인도주의적 구호활동은 미국의 역할공백에 따라 점증되고 있는 역내 불안정 요소를 줄일 수 있다. 이러한 한국의 노력은 미국이 추진중인 인도-태평양 전략의 틀 속에서 동맹국과의 연대(solidarity)강화를 통해 인도-태평양 지역의 안정적 관리를 추구하는 미국의 전략적 이해관계를 충족시킬 수 있을 뿐만 아니라 역내 초국가적 위협에 대한 한미간 연합방위력 증강으로 귀결되어 역내 평화와 번영을 위한 한미동맹의 긍정적 기능을 제고시킬 수 있다.

바이러스가 변이와 진화의 과정을 통해 인류의 역사와 함께 공존해 왔듯이, 다양한 유형의 비전통적 위협요인들이 지속적으로 발현하고 진화할 것이다. 코로나 사태를 계기로 한국은 국제사회의 신뢰받는 중견국가로서의 능력과 역할을 인정받고 있다. 지역 및 국제사회에서의 더욱 적극적인 역할확대를 통해 국가위상을 제고할 수 있는 호기이다. 국가위상 제고의 외교정책목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단은 해군력이다. 한국 해군이 '대양해군'달성을 위해 추진 중인 '스마트 해군' 건설 계획도 변화하는 시대적 상황에 대한 예측을 바탕으로 향후 발생 가능한 비전통적 위협에 효과적으로 대응하기 위한 국가적 노력에 힘을 실어주기 위한 맥락이다

#### 약력

유지훈 소령(yjhnavy3@daum.net)은 해군사관학교(54기) 졸업 후 미국 해군대학원에서 안전보장학 석사 취득 후 미국 시라큐스 대학에서 정치학 박사(국제관계, 외교안보정책) 학위를 취득했다. 미국 안보연구기관 INSCT에서 한국군 최초로 국가안보 및 대테러 전문가 자격증을 취득하였으며, 외교안보분야 연구에 기여한 공로로 2018 Who's Who 세계 인명사전에 등재되었다. 현재 본부 미래혁신연구단에서 전략개념연구담당 직책을 맡고 있다.



## 국내외 참고자료

- [Loren Thompson. "Coronavirus Makes the National Security Case For Rebuilding U.S. Maritime Power Compelling." \*Forbes\*. April 17, 2020.](#)
- [David E. Sanger. "Analysis: Will Pandemic Make Trump Rethink National Security?" \*The New York Times\*, April 15, 2020.](#)
- [Gordon Corera. "Coronavirus: How will it change national security and spying?" \*BBC\*, April 2, 2020.](#)
- [Lisa Monaco. "Pandemic Disease Is a Threat to National Security." \*Foreign Affairs\*, March 3, 2020.](#)

## 알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope 는 매월 1 일, 11 일, 21 일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope 는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

[웹페이지보기](#)