

포스트 코로나 시대의 국가안보 변화와 군의 대응

박재완 화성방방재연구소
정일성 국방대학교

논문요약

본 연구의 목적은 포스트 코로나 시대의 비전통 안보개념 등 국가안보 변화와 군의 대응방안을 제시하는 것이다. 코로나19 사태를 통해 비전통 안보위협이 국가안보에 심대한 영향을 미칠 수 있음을 실감할 수 있었으며, 군의 역할 확장에 대한 필요성도 대두되었다. 비전통 안보개념은 탈냉전 이후, 안보주체와 영역, 방식이 변화되고 확장되었다. 이에 따라 국가안보의 변화에 대해 군도 새로운 비전통 안보개념에 입각하여 임무와 역할, 지원할 수 있는 분야와 범위가 재검토되어야 한다. 비전통 안보는 포괄안보, 인간안보, 협력안보, 초국가·초국경적 안보라는 내용으로 특징지을 수 있다. 군이 지원할 수 있는 분야와 범위는 전투준비태세에 영향을 미치지 않는 범위에서 재난 및 테러 분야에서 예방적 차원의 역할 수행과 재난, 테러 발생 시 초동대응 기관으로서의 임무를 수행하는 분야, 피해복구, 재건 활동으로 구분할 수 있다. 이러한 재정립된 군의 역할과 임무수행을 위해 전시대비 임무와 시너지 효과를 달성할 수 있는 임무범위와 분야를 발굴하고, 제도개선과 법령을 개정해야 한다. 추후 더욱 구체적인 연구를 통해 군의 역할 정립에 대한 공감대를 형성하고, 발전방안을 더욱 구체화·세분화하여 실천 방안과 실천과제로 추진해야 할 것이다.

주제어 : 국가안보, 비전통 안보, 포스트 코로나, 포괄안보

I. 서론

코로나19 사태를 통해 국가안보에 있어서 군사적 위협의 전통적 안보위협뿐만 아니라 전염병 등 비전통 안보위협 대비의 필요성이 대두되었다. 코로나19 이후 정부도 핵심과제로 ‘비전통 위협 국방 대응체계 발전’을 추진하고 있다. 군도 비전통 안보위협에 대해 군의 임무와 역할을 재검토하고, 신속한 정보 공유체계를 추진하고 있다. 또한 비전통 위협 국방 대응체계 발전 개념 수립 및 과제를 추진하면서 법률·체계발전, 구조·편성발전, 지원역량 강화 등 3대 대과제 추진하고 있다. 국방부는 2020년 3월부터 3대 대과제별 11개 세부시행과제를 추진하고 있다고 국정감사 자료에 밝히기도 했다(국방부 2020, 8).

본 연구는 포스트 코로나 시대의 국가안보 변화와 군의 대응방안 모색을 위해 비전통 안보위협 시 국방의 역할을 정립하고, 그 역할을 수행하기 위한 제반 보완 및 보강소요를 제시하기 위한 것이다. 국방의 역할을 정립하기 위해 국가안보, 비전통 위협에 대한 개념 정립과 비전통 위협 시 군이 지원할 수 있는 분야와 범위, 국방의 역할 검토가 우선되어야 한다. 이를 통해 새로운 국방의 역할을 보장할 수 있는 제반 법령 제·개정 소요를 도출할 수 있을 것이며, 비전통 위협에 대한 현재 군의 역량을 진단하고, 새로운 국방의 역할을 수행하기 위한 제반 시스템 및 역량의 발전 방향을 도출할 수 있을 것이다.

본 연구의 2장에서는 비전통 안보위협과 국방의 역할 정립에 대한 이론적 배경을 검토하고, 3장에서는 비전통 안보위협 검토, 4장에서는 비전통 안보위협을 통한 국방의 역할 정립 방안을 기술할 것이다. 5장 결론에서는 비전통 안보위협 개념과 국방의 역할 정립 내용을 바탕으로 새로운 국방의 역할을 보장할 수 있는 제반 시스템 및 역량의 발전 방향을 제시할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 전통적 안보개념과 변화

안전보장 또는 안보는 주체, 객체, 보호해야 할 대상, 쟁점, 분야 등 다양하게 안보개념에 대한 분석이 가능하다(김열수 2013, 135). 우선 안보의 주체적인 측면에서 행위자(actor)에는 국가, 유엔 등 국제기구, 지역기구, 정규군과 같은 군사집단, 군수 산업체, 용병집단, 비정부기구(NGO, Non-Governmental Organization) 등이 해당된다.

안보의 보호대상, 객체에는 국가, 개인, 국제체제 등이 있고, 민족이나 종교, 문화, 언어 등 정체성(正體性, identity)이 될 수 있고, 경쟁력과 가치가 있는 산업이 될 수 있다. 탈냉전 이후 보호해야 할 안보 객체로 인간이 새롭게 부각되기도 했다. 1994년 유엔개발계획의 보고서에 인간안보라는 말이 등장한다(UNDP 1994, 22). 인간안보란 전쟁, 내란, 인종갈등, 질병 및 기아 등으로부터 개인을 보호하는 것을 말한다. 이와 더불어 안보의 쟁점(issue)은 감염병, 해적, 대량살상무기, 마약, 무기밀매 등 포괄안보 분야에 속하는 내용이 해당된다. 그리고 안보 분야는 정치, 경제, 사회, 군사, 과학기술, 환경, 식량, 생물안보 등 다양하다고 할 수 있다.

국가의 구성요소인 국민, 주권, 영토를 분석하면 안보의 대상이 명확해 지듯이 안보는 분야별 분석을 통해 그 대상을 명확하게 분석할 수 있다. 안보개념은 그 대상이나 분야와 관련해서 어디에 중점을 두는 가에 따라 달라질 수 있으며, 특성상 상대성과 모호성을 동시에 가지고 있다.

전통적 안보(traditional security)를 논하기 이전에 우선 안보라는 것을 먼저 살펴볼 필요가 있다. ‘안보(安保, security)’는 라틴어의 ‘securus’ 또는 ‘securitas’로부터 그 개념도 다양하게 정의되어 왔다. 결국 안보는 안전과 자유, 위협의 부재 등 공포로부터 자유로운 상태를 의미한

다. 월퍼스(Anold Wolfers)는 안보에 대해 “객관적으로는 획득된 이익(interest)이나 가치(價値)에 대한 위협(威脅, threat)의 부재(不在)를 의미하고, 주관적으로는 그런 가치가 공격당하거나 위협받을 두려움이 없는 상태”로 정의하기도 했다(황진환 2017, 8). 전통적 안보, 국가안보는 국가가 어떤 내·외부의 위협으로부터 안전해 지는 것을 의미하고, 그 수단이 주로 군사력에 의해 달성된다고 할 수 있다.

전통적 안보는 국가가 주체가 되어 군사력을 통해 국가주권, 영토를 보존하여 궁극적으로 소중한 국민의 생명, 재산을 보호하는 데 있다. 주권(主權, sovereignty)은 국민, 영토와 함께 국가를 구성하는 3요소의 하나로, 국가의사를 최종적으로 결정하는 최고성, 독립성, 절대적 권력을 가진다(황진환 2017, 1-6).¹⁾ 그리고 전통적 안보는 국가안보와 밀접한 관계가 있다. 한국의 국가안보를 국가 구성 요소와 같이 정의하자면, 대내·외 위협으로부터 자유민주주의 체제와 국민의 생명, 재산뿐만 아니라 영토와 주권을 지키는 것으로 정의할 수 있다.

전통적 안보는 절대안보 개념에 의해 힘의 균형(balance of power)이나 적대국 간의 억제(deterrence)에 주안을 두며 군사적 위협의 부재 또는 외부로부터 전복이나 공격으로부터 보호로 정의할 수 있다(황진환 2017, 6). 2차 대전 이후 국가안보의 의미는 생존을 위한 가장 핵심적인 이익으로 등장하는데 냉전기 국가안보 개념은 절대안보 개념에 입각하여 국가 외부로부터의 위협이나 침략에서 국가를 보호하는 것을 의미한다. 그래서 절대안보 개념에서는 주요 위협을 군사력으로 상정, 상대적으로 우세한 군사력의 균형 달성이 안보상황의 개선으로 간주되었으며, 국가의 영토보호를 중시한다.

냉전기의 전통적인 안보개념은 외부의 군사적인 위협에 대한 국가의 안전보장에 대한 협의의 해석과 인간 및 환경 위협에 대한 폭넓은 안보를 포괄하는 국가 안전보장이라는 광의의 해석으로 구분할 수 있다. 광의의 해석은 탈냉전 이후 환경파괴, 전염병, 마약, 국제범죄 등 초국

1) 독일의 엘리네크(Georg Jelinek)는 『일반국가학』에서 근대국가의 3요소로 국민, 영토, 주권을 제시하기도 했다.

가적 위협(transnational threat)은 국가안보 개념이 군사안보에 더하여 인간안보, 보건안보, 환경안보, 자원안보, 경제안보 등 포괄안보(comprehensive security), 공동안보(common security), 협력안보(cooperative security), 집단안보(collective security)로 개념이 확대되면서 변화해 왔다고 할 수 있다(Buzan 1991, 4-8; 박영준 2020, 2). 유엔개발계획의 『인간개발보고서』에서는 인간안보(human security)의 개념을 처음 제시하면서, 경제와 식량·건강·환경·개인·공동체·정치 등 7가지를 제시하기도 했다(UNDP 1994, 22).

2. 안보개념의 확대

국가안보는 전통적으로 외부의 군사적 위협에 대한 안전 확보라는 것으로 정의되어 왔으나 탈냉전 이후 안보환경의 변화와 세계화, 정보화의 진전 등으로 비군사적 요소들을 포괄하는 광의의 개념으로 국가안보의 개념이 확대되고 있다(황진환 2017, 15).

<표 1> 전통안보와 비전통 안보의 구분

구 분	전통안보	비전통 안보
적용시기	냉전 시	탈냉전 이후
안보주체	국가행위자	국가 또는 비국가 행위자
안보영역	군사안보	비군사·포괄안보
안보방식	절대안보	절대·공동·협력안보

출처 : (황진환 2017, 15).

1989년 냉전이 공식적으로 종식되고 안보 환경이 변화하면서 안보개념에도 큰 변화가 있었다. 국가안보뿐만 아니라 인간안보도 강조되었고, 군사적인 분야와 더불어 경제, 환경 등 다양한 분야로 개념이 확장되었다. 군사적 위협 대신 재난과 테러리즘, 환경 등의 위협이 대두되

면서 안보개념이 변화, 확장되어 인간 삶의 안정을 보장하는 적극적 개념으로 확대되었다. 탈냉전 이후 안보 분야의 대표적인 패러다임의 변화는 2가지로 요약하여 정리할 수 있다. 우선 전쟁수행 패러다임의 변화이다. 냉전 종식에 따른 변화된 환경에 대한 새로운 전쟁수행 방식을 모색하고, 성공적인 임무수행을 위해 군의 구조와 대비 수준을 대대적으로 변환시킨 군사 혁신(revolution)과 변혁(transformation)이다. 두 번째는 안보에 대한 근본적 인식 변화이다. 안보 영역과 대상의 확장으로 안보에 대한 근본적인 인식 변화에 기초한 것으로 포괄안보, 인간안보, 초국가적 안보, 협력안보 등이다(김영호 2009, 158).

III. 비전통 안보위협

1. 비전통 안보위협 정의

비전통 안보위협은 군사적 위협(military threat)을 중심으로 하는 전통적 안보위협(traditional security threat)이 아닌 새로운 위협요소를 포함하는 것으로 비군사적·초국가적 위협을 포괄한다(임길섭 외 2020, 35). 초국가적 위협(transnational threat)은 국가 또는 비국가 행위자가 군사력 이외의 수단으로 국가를 초월하여 야기하는 비군사적 위협의 한 형태라고 할 수 있다.

비전통 위협은 비군사적·초국가적 위협으로 재난, 테러, 해적, 난민, 국제범죄 등으로 형태가 다양하다. 그리고 테러는 21세기 가장 중요한 위협으로 부상했다. 또한 지진·태풍·감염병 등의 재난으로 인한 피해가 더욱 커지고 있으며, 한 국가의 능력으로 대응이 어려운 도전이 되고 있으며, 해적, 난민문제, 국제범죄 등도 포함된다. 이렇게 비전통 위협, 비군사적 위협, 초국가적 위협 등 유사한 용어가 혼용되고 있다.

비전통 위협과 ‘초국가적·비군사적 위협’ 용어와의 차이점을 검토해야 한다. 비전통 위협과 ‘초국가적·비군사적 위협 용어를 유사하게 사

용하고 있으나 적용범위를 고려 차이점을 검토하고, 구별해서 사용할 필요가 있다. 전통 위협이 군사적인 부분에 중점을 둔 것이라면 비전통 위협은 비군사적인 부분에 초점을 맞출 필요가 있다. 물론 초국가적 위협이라고 해서 비군사적인 위협이 아닌 것은 아니지만, 비전통 위협의 영향 범위를 고려함에 있어 국가가 국경을 초월한다는 의미로 동일한 내용의 중복으로 볼 수 있다. 또한 새로운 국방의 역할과 연계하여 재정립할 필요가 있다. 따라서 비전통 위협의 정의 고찰을 통해 개념과 적용범위를 구분할 필요가 있다.

2. 비전통 안보의 종류와 위협의 특징

비전통 안보의 종류로는 포괄안보, 인간안보, 협력안보, 초국가 또는 초국경안보 등이 있다.

우선 포괄안보(comprehensive security) 개념이다. 포괄안보의 영역은 정치, 외교, 군사, 경제, 사회문화, 과학기술, 환경 등 7가지 분야로 규정할 수 있다(김영호 2009, 160). 현대에는 경제발전과 환경보존, 과학기술력 등도 군사적 안보 못지않게 중요한 국가안보적 가치를 가지며, 이 모든 것을 합한 개념인 포괄안보이다. 이들 대상으로 구분하면 인간안보와 국가안보 또는 전통적 안보, 비전통 안보, 생태 안보 등으로 구분할 수 있다. 비전통 안보는 국가 또는 국제사회를 안보의 대상으로 삼는다. 국가안보는 재래식 군사안보와 핵 안보, 비대칭 안보 등으로도 나눌 수 있다. 이러한 분류는 이론 수준의 분류로 실제 안보가 위협받는 상황에서 여러 유형의 안보문제가 혼재되는 경우가 일반적이다.

둘째, 인간안보(human security) 개념이다. 비전통 안보위협¹⁾의 종류를 구분함에 있어서도 중요한 개념인 인간안보 개념이다. 인간안보는 안보의 주체와 객체라는 측면에서 국가 중심에서 개인 또는 인류공동체 중심으로 안보에 대한 개념이 변화된 것이라고 할 수 있다. 1990년대 중반부터 국가안보와 더불어 널리 통용된 개념이 인간안보이다. 인간안보 개념에서 평화라는 의미도 변화되었다. 평화도 전쟁의 부재나

직접적인 폭력이 없는 소극적 평화에서 모든 종류의 폭력이 없는 적극적 평화로 변화되었다. 인간안보는 국가안보와 비교해 안보의 주체, 객체, 실현가치, 위협근원, 안보수단 측면에서 구별되는 개념이라고 할 수 있다(김영호 2009, 162).

셋째, 협력안보 또는 공동안보 개념이다. 협력안보는 전통적인 국가안보와 안보의 추구방식이 차별화된다. 기존 안보개념이 무력에 의존한다면 협력안보는 군사력 강화나 동맹체결을 통한 힘에 의한 안보에 군비축소나 군비통제와 같은 군사력의 공동감소나 조절을 모색하는 방법, 침략자에 대한 공동응징을 결의한 집단안보체제의 안보추구 방식이 추가될 수 있다. 물론 협력안보도 전통적 안보와 마찬가지로 무력의 증강, 조절 등 무력과 관련된 안보추구 방식이라는 것이다. 하지만 협력안보 또는 공동안보는 안보의 추구방식이 힘만이 아니라 기능주의에 입각한 협력을 강조하는 점이다. 우방국뿐만 아니라 적대국이나 위협세력까지도 안보협력의 대상으로 간주한다. 그리고 안보의 대상이 자국민뿐만 아니라 적도 포함될 수 있고 인권, 환경분야도 안보의 영역에 포함된다는 점이다.

넷째, 초국가적 또는 초국경적 안보이다. 국가 간 위협보다는 초국경적 위협에 대한 안보 추구방식이다. 위협의 주체는 주로 비국가 행위자가 해당되고, 마약밀매와 조직범죄, 인신매매, 해적행위, 사이버테러와 재해재난, 질병, 난민, 환경오염에서도 그 특징을 손쉽게 식별할 수 있다.

비전통 안보위협은 비군사적·초국가적 위협과 유사하게 사용하고 있으나, 새로운 국방의 역할을 수행하기 위해서는 비전통 안보위협의 적용범위에 대한 추가적으로 검토해야 한다. 비군사적 안보위협은 기존 비군사적·초국가적 안보위협의 적용범위인 재난, 테러, 해적, 난민문제, 국제범죄 등에서 군의 역할과 연계해서 재난, 테러에 국한할 필요가 있다. 현대사회에서는 사이버해킹도 안보에 심대한 위협이 되고 있기 때문에 비전통 안보위협의 범주에 포함할 수도 있을 것이다.

IV. 비전통 안보위협 대비 군의 역할

1. 비전통 위협에 대한 종류와 군의 개입

비전통 위협에는 실제 많은 종류의 위협들이 존재하며 비국가 행위자에 의한 초국가적 발생 및 전파, 비정규전과 같은 특징을 갖고 있다. 물론 모든 비전통 위협이 군과 직접적인 관계가 있는 것은 아니다. 모든 위협이 군의 전투력 유지나 임무수행, 전투준비태세에 직접적인 영향을 주거나 군의 무력을 필요로 하지 않는다는 의미이다. 군이 가진 특성을 감안하면 모든 위협 해소에 군이 나설 수도 없고, 또 그럴 필요성에 대해서도 전문성 등에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

비전통 위협이라고 하지만 군의 능력과 군사적 전문성을 활용해야 하는 군사적 영역도 혼재되어 있다. 그리고 탈냉전기에 들어와 이러한 군의 개입 영역이 확장되고 그 중요성이 높아지고 있다. 물론 비군사적 영역이라고 하면 일반적으로 군의 무력을 대대적으로 동원할 필요가 없는 위협들이다. 하지만 이들 중에서 해적행위, 마약 및 무기 밀매, 조직범죄, 인신매매 등의 초국가적 위협들의 경우 제한적이지만 소규모 군사력 사용이 불가피한 경우가 있다. 특히 말라카 해협과 소말리아 연안의 해적퇴치, 동남아와 중남미의 마약밀매조직 소탕에서 보듯이 때에 따라 상당한 수준의 무력을 요구하는 경우도 있다.

군이 비군사적 위협을 대응함에 있어 그 대응방식도 군사력을 사용하지 않는 긴급구호와 인도적 지원, 산불 진화와 같은 재해재난 지원은 또 다른 영역이다. 이런 영역에 있어 군의 인적, 물적 자원, 우수한 장비, 조직화되고 대기 태세가 우수한 군의 특징과 장점을 살려 지원할 수 있다. 비전통 위협에 대해 잘 훈련된 군대의 투입은 신속하고 조직적인 구호, 복구, 수송 등 다양한 분야에 기여할 수 있다. 따라서 비군사적 영역이긴 하지만 군의 개입이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

2. 군이 지원할 수 있는 분야와 범위

전통 위협과 비전통 위협은 상호 독립된 개념이 아니라 상호 보완적인 관계이다. 비전통 위협의 위기상황에서 군이 지원하더라도 기본 전제조건은 군사대비태세를 유지해야 한다. 그래서 군사대비태세를 유지한 상태에서 지원이 되어야 하며, 군사대비태세를 유지할 수 있는 방안과 대책도 요구된다. 전통적 안보가 집중했던 군사안보의 비중이 줄어들었다고 해서 군사안보의 중요성 자체가 소멸된 것이 아니라 오히려 연계성이 강화되었다고 할 수 있다(김태현 외 2020, 5).

군이 지원할 수 있는 분야와 범위는 재난, 테러의 예방적 차원의 역할 수행과 재난, 테러 발생 시 초동기관의 임무를 수행하는 분야, 피해 복구 및 재건 활동과 지원으로 구분할 수 있다. 우선 재난, 테러의 예방적 차원의 역할 수행에 있어서 군이 지역별로 주둔하고 있기 때문에 지역 유관기관과의 협의를 통해 재난, 테러예방 임무를 수행할 수 있다. 그리고 재난, 테러 발생 시 초동대응기관으로서 군은 상시준비태세를 유지하고 있고, 명확한 지휘통제에 따라 기민하게 대응할 수 있는 장점이 있다. 따라서 초동대응기관인 경찰, 소방과 연계하여 재난, 테러 시 초동대응기관으로 군의 역량을 신속하게 지원하여 ‘골든타임’ 내 대응을 가능하게 하는 개념을 군사작전 수준에서 개선해야 한다.

비전통 위협이라고 해서 군의 개입정도가 모두 같지는 않다. 그리고 비전통 안보영역 중에서도 비군사적 위협에 대한 군의 대응방식과 지나친 개입은 자칫 불필요한 오해를 살 수 있다. 그래서 군의 개입 확장에 신중할 필요가 있다. 또한 비전통 안보영역으로 지나친 역할 확대는 군의 고유임무 수행 능력을 약화시킬 수 있다. 따라서 비전통 위협에 대한 군의 역할과 대응방안 모색에 있어 군의 무력 동원에 대한 경중과 군의 역할 차등화를 모색해야 한다.

그리고 군의 전문성 측면에서 고려할 필요가 있다. 군의 능력과 전문성 측면에서 지원이 가능할 수 있는지와 군도 그 위협으로부터 취약해

질 수 있다는 점도 고려해야 한다. 때로는 군조직의 특수성으로 인해 더 쉽게 공격받고 더 많이 영향을 받을 수도 있기 때문이다. 예를 들면 전염병 확산, 자연재해 등이 그런 경우에 해당될 것이다. 이런 경우 군이 직접적인 개입보다는 간접적인 지원을 해야 할 것이다.

군은 대규모 군사력이나 군사적 전문성을 요구하는 경우에 군이 주도적인 역할을 수행하고 리더십을 발휘할 필요가 있다. 그리고 여기서 중요한 분야는 재해재난이나 테러의 경우 이제까지는 민·관의 지원요청에 따라 소극적 지원을 했다고 한다면 군의 장점과 특징을 살려 골든 타임 안에 초동대응 할 수 있는 임무와 역할을 확장해야 한다.

코로나19와 같은 전염병의 창궐, 자원고갈, 환경파괴 등은 중장기적인 차원에서 보면 군의 전투력 유지와 효과적인 작전수행에 결정적 영향을 미칠 수 있다. 전염병 대비는 병사들의 건강과 사기가 전투력의 핵심요소임을 감안하면 명백한 것이고, 자원 및 에너지 절감 또한 군의 기동과 작전수행에 지대한 영향을 미칠 수 있다.

기후변화의 경우 단순하게는 군이 어떻게 대처해야 할 것인지 막연할 수 있다. 하지만 기후변화로 인해 빈번해지고 있는 폭우, 홍수, 가뭄, 태풍, 해일, 이상고온, 폭설, 한파와 같은 자연재난뿐만 아니라 산불 등 자연재난과 유사하지만 사회재난이라고 할 수 있는 재난에 대해서도 군의 임무와 역할이 재정립되어야 한다.

그리고 피해복구 및 재건 활동과 지원에 있어서 국가 재난 및 테러 발생 시 충분한 병력과 장비를 제공할 수 있다. 군은 민·관의 어떤 조직보다 많은 인력과 장비를 보유하고 있다. 이를 체계적으로 신속하게 제공한다면 재난 및 테러로부터의 피해복구 및 재건 활동을 지원할 수 있을 것이다. 특히 화생방 관련 재난 및 테러 시 화생방 보호·정찰·제독 자산을 활용할 수 있을 것이며, 공병의 건설장비, 의무의 시설 및 장비, 인력을 활용할 수 있을 것이다. 이러한 실례는 대구지역의 코로나19 사태를 겪으면서 ‘국방신속지원단’을 편성하여 5개 분야(방역, 수송, 물자, 시설, 복지) 지원팀을 구성하여 지원하였다. 코로나19 확산을 ‘전시에 준하는 상황’으로 규정하여 군 가용자산을 총동원하여 범정부

차원의 대응을 적극 지원하였다(김태현 외 2020, 6).

3. 비전통 안보위협과 군의 역할 확대

재난 및 위기 상황을 극복하면서 한국군이 많은 역할을 수행해 왔다. 코로나19 사태뿐만 아니라 대규모 홍수, 산불, 헝가리 유람선 침몰 등에서 국민이 요구하고 기대하는 일정 수준 이상의 역할을 군이 담당해 온 것도 사실이다.

적극적이고 선제적인 측면에서 재난 및 위기 상황 발생 시 수수방관하지 않고, 군 자체로 냉정한 상황 판단 속에서 안보위기 상황 속에서 군이 지원할 수 있는 능력을 파악하고 주관부서와의 유기적인 협조체계를 가동하였고, 비전통 안보위협 상황에서 군은 통합방위체계 하에서 충분히 활동할 수 있는 환경이 마련된 측면도 있다.

하지만 군의 적극적이고 선제적인 지원적인 측면과 행정안전부가 주도하는 국민보호적인 측면에서 볼 때 각 부처 재난 및 위기조치 담당자들의 역량도 강화되어야 하며, 특히 지자체 역량도 강화해야 한다. 지자체가 관리하고 있는 위기관리의 인적·물적 자원들이 제대로 작동했는지도 세밀한 검토와 보완이 요구된다.

군은 현재 재난 및 위기상황에서 동원할 수 있는 인적 자원은 부족하지 않지만, 조직적 대응에 있어서 현재 지자체의 역량도 고려되어야 한다. 군은 골든타임 내에 초기 대응할 수 있는 체계, 지휘체계가 제대로 작동될 수 있도록 지원하는 체계가 구축되는데 관심을 경주해야 할 것이다. 군은 조직적인 측면에서 부족하지 않고, 그리고 항상 수동적이고 피동적이기 보다는 일부 조치에 있어서 이미 적극적이고 선제적인 조치와 대응을 해왔다. 물론 이러한 적극적이고 선제적인 조치에 대한 법적, 제도적 보장과 뒷받침이 있어야 한다.

군의 역할 확대에 있어 보충성, 제한적 역할 수행, 국가위기관리체계 안에서의 군의 역할 모색이 요구된다. 우선 보충성의 원칙이다. 군 역할 확대 필요성은 필요하지만 군의 역할은 현재의 전체 체계에서 비전

통 위협에 대응해야 하며, 이를 위한 법적, 제도적 보장이 요구된다. 재난 상황이 발생하면 군이 빠른 판단을 통해 적극 개입하면 재난 대응에 효과적일 것이다. 군은 24시간 대기태세와 충분한 병력과 장비, 명확하고 신속한 지휘체계를 활용할 수 있기 때문이다. 하지만 군의 개입은 보충성의 원칙에 입각해서 지원되어야 한다. 재난의 피해를 최소화하려면 재난 상황의 위급성을 중심으로 판단되어야 한다. 그 위협의 압도성을 중심으로 판단하면 결국 최후 단계에 개입하게 되고 사후관리만 할 수 밖에 없기 때문에 접근 방법부터 검토해야 한다.

보충성의 원칙에 따라 군이 개입해야 하는 이유는 회복탄력성, 재난 위험관리 측면에서 검토할 수 있다. 회복탄력성은 민간이 재난을 직접 대응하고 스스로 회복할 수 있는 능력을 갖추도록 군이 지원해야 한다는 것이다. 만약 군이 직접적이고 적극적으로 대응을 하게 되면 민·관의 회복탄력성을 키울 수 없기 때문이다. 그리고 재난위험관리 측면에서 민간의 모든 피해상황에 대한 예측과 평가가 포함되는데, 군의 개입에 필요한 민간의 모든 자원을 파악하고 재난관리가 총체적으로 이뤄져야 하는 문제가 있다. 군이 중심기관, 주도기관으로서의 역할을 하게 되면 민간을 군이 통제하는 상황에 대한 우려 때문이다.

그리고 제한적 역할 수행 측면에서 군만이 할 수 있는 것, 군이 아니면 불가능한 것, 군이 더 잘할 수 있는 것, 주관기관의 능력초과로 꼭 지원해야 하는 것 등으로 한정할 필요가 있다. 여기에서 몇 가지 검토와 논의가 필요한 점이 있다. 군 본연의 임무는 전투준비태세를 유지하는 것이다. 군의 입장에서는 전시대비 능력을 갖추고 이 능력 범위에서 지원하는 것이 타당한지, 지원임무도 별도의 임무로 설정해서 추가적인 능력을 구비해야 하는지의 문제이다. 추가적으로 갖추어야 하는 능력과 전시대비와 어떤 연계성을 가지는 지도 추가로 고려되어야 한다. 만약 평시 지원능력 보강이 전시대비와 시너지 효과를 발휘한다면 금상첨화겠지만, 만약 부수적이고 시너지 효과를 달성하지 못한다면 이것 또한 재고해야 할 것이다. 그리고 만약 시너지 효과의 논리를 개발함에 있어 군의 전시임무 중에 지역방위부대의 일부가 수복지역에 대한 안정화작

전을 수행하기 때문에 평소 재난 및 위기상황 지원과의 연계성을 찾는다면 평소 지원능력 보강이 불필요한 노력의 낭비는 아닐 수 있다.

군의 역할과 능력 속에서 비전통 위협에 대응하기 위한 군의 역할과 지원을 수행하면서 능력 확충은 정부부처 및 지자체와 협의가 우선되어야 한다. 그리고 국가위기관리체계에서의 군의 역할도 모색해야 한다. 현재 운용적인 측면에서 각 주관기관이 있기 때문에 국방부는 지원기관의 역할을 수행하게 되는데 요청이 들어와야 지원할 수 있는 소극적인 자세가 될 수 있다. 그리고 군이 해야 할 것과 하지 말아야 할 것을 잘 구분해야 한다. 특히 재난과 위기 상황에서 군이 잘 할 수 있는 것이 무엇인지, 어떤 것을 지원해야 하는지에 대한 검토가 필요하고, 군만이 잘할 수 있는 것을 반영해서 위기상황에 대처해야 할 것이다.

코로나19와 같은 비전통 위협 상황에서 국가재난, 위기 상황이 발생할 경우 먼저 군도 그 감염병의 피해자이자 대상이 될 수 있기 때문에 자체적으로 피해를 최소화하고 그 이후에 국가위기상황에서 정부가 요청할 경우 군이 적극적으로 지원해야 한다.

4. 비전통 안보위협 시 적극적인 국방의 역할 정립

우선 적극적·선제적 지원으로의 전환을 위한 국방의 역할에 대한 개념을 정립해야 한다. 그리고 재난관리체계, 테러대응체계에서의 국방의 역할을 정립하여 군이 적극적·선제적 지원으로 인한 장·단점, 제한사항 도출 후 개선방안을 강구해야 한다.

국방의 역할 확대 당위성, 필요성, 고려사항에 대한 검토가 요구된다(설인호 2020, 17-20). 우선 당위성 측면에서 비전통 안보위협의 규모와 파괴성, 치명성을 고려할 때 효과적인 대응이 없을 경우 국가안보를 보장할 수 없다. 그리고 비전통 안보위협으로부터 군과 국방체제도 보호해야 한다. 또한 현대의 군사위협 자체가 비군사 위협과 동반되고 분쟁과 일상의 회색지대에서 발생하여 국가안보 수호를 위해서도 비전통 안보위협에 대한 대응 능력을 갖추어 나가야 한다.

필요성 측면에서 대형화되는 비전통 안보위협에 대응하고 국가적 차원의 효율적인 자원 활용을 위해 군이 대응해야 한다. 현대의 재난은 대규모 산불이나 코로나19와 같이 초기에 대규모 인력과 장비의 신속한 대응을 통한 체계적인 대응이 반드시 필요하며, 이에 군이 적합하다. 그리고 고도의 혼란과 위기 상황 속에서 효과적인 의사소통과 지휘통제가 가능한 군이 상대적인 강점을 가진다고 할 수 있다. 또한 충분한 국방예산을 확보하기 위해 국민의 지지와 신뢰가 필요하며, 국민의 생명과 안전보장에 적극적으로 기여해야 한다.

이에 따른 고려사항으로 우선 군의 역할은 현행 법 체계 하에서 정부 및 민간분야의 '요청'이 있는 경우에만 '지원'하는 것으로 한정되어 있어 법·체계의 개선이 우선되어야 한다. 그리고 국가권력의 일환으로서 시민 사회에 대한 군의 개입은 통제되고, 최소화되어야 할 필요가 있으나 동시에 현대의 비전통 안보위협의 속성과 양상을 고려할 때 보다 확대된 역할과 기여가 요청되고 있는 딜레마 상황이다. 또한 북한의 존재로 인한 군사위협이 상존한다는 점과 과거 군사쿠데타 경험으로 인한 군의 역할 확대에 대한 거부감 등이 작용하고 있어서 시민 사회의 인식전환과 국민적 공감대 형성이 요구되고 있다.

5. 군의 역할 수행을 위한 제도 개선

군의 역할 수행을 위해 기본적으로 법률과 전반적인 체계의 발전이 우선되어야 한다. 제도적인 측면에 있어서 우선 군이 보유한 재난대응 자원이 통합적으로 관리되어야 한다. 관리 대상은 인력, 시설, 장비 등에 해당하는 하드웨어뿐만 아니라 교육과정, 전문기술, 재난관리 및 통제 시스템 등 소프트웨어도 해당된다. 평시에 현황을 파악하고 체계적으로 관리함으로써 예방과 대비, 대응, 복구 등 재난대응 전 단계에서 효과적인 자원 활용이 가능할 것이다.

군은 재난 및 위기 상황에서 개별적 임무수행보다 민·관·군 협력 하에서 임무를 수행한다. 따라서 재난 유형에 따라 위기관리기구 및 주무

부처와의 긴밀한 협력체계를 구축해야 한다. 위기단계뿐만 아니라 평시에 위기관리기구에 연락관을 파견하고 정기적인 통합대응 훈련을 통해 역할과 책임을 규정하고 전반적인 대응체계를 재정비해야 한다. 특히 이번 코로나19 사태를 통해서 감염병 위기 상황의 경우 단계에 따라 재난대책본부와 방역대책본부가 설치되는데, 이들 간 명확한 임무 구분이 필요하며, 지시에 의한 지원보다 군의 역량을 고려하여 적극적이고 선제적인 지원 시스템이 구축되어야 한다.

전반적 제도적인 측면에서 군에서 양성된 전문인력이 사회에 진출해 활용할 수 있는 제도로 정비해야 한다. 감염병에 의한 생물재난의 경우 예방, 조기탐지, 진단, 치료 등에 대한 제반 역량을 갖추어야 한다. 민간에서는 이런 생물재난에 대응하기 위한 능력을 배양하기 쉽지 않은 부분이 있기 때문에 생물학전 등 전면전에 대비하기 위한 노력과 병행해서 준비하면 시너지 효과도 달성할 수 있을 것이다. 역량 수준은 민간이 갖추지 못하는 분야나 민간의 수준과 동등한 수준, 또는 군 특성에 맞는 수준이 요구된다. 단순한 인적·물적지원 수준에서 벗어나 높은 수준의 지원이 가능할 수 있다.

군에서만 수행할 수 있는 감시체계를 구축하고, 민간과 긴밀한 정보 교류가 요구된다. 군사보안적인 측면에서 제한되는 부분도 있겠지만 원활한 정보소통 방법을 강구해야 한다. 예를 들면 군사지역 환경 감시나 의료기관 감시시스템 구축, 민간통제소와 실시간 협력할 수 있는 군 내 통제소를 마련해 조기탐지 체계가 마련되어야 한다. 주한미군과의 정보소통 방법도 검토하고 첨단정비기술이 접목되어야 할 것이다.

군 병원의 효율적인 운용을 위한 전반적인 검토와 발전이 있어야 한다. 이미 많은 부분에서 임시방편으로 적용하고 있기도 하지만 이런 부분도 제도적으로 뒷받침되고 정례화 되어야 한다. 군의 의료자원은 비상 상황에 대비하여 공급의 탄력성을 가질 수 있도록 운영되어야 한다. 민간의 병원경영 개념으로 군 병원을 평가하면 곤란할 것이다. 군의 일부 의료자원은 비축개념으로 확대하여 비상 상황에 활용할 수 있도록 해야 할 것이며, 평시에는 교육훈련에 활용함으로써 민간에서 제공할 수 없는

국가위기대응 인프라로 활용해야 할 것이다. 그리고 수도권외의 코로나19 상황에서 긴급하게 역학조사관을 편성해서 지원한 경우가 있었다. 하지만 특전사의 379명이 한 일은 전문적인 역학조사라기 보다는 역학조사 정보입력, 검체이송, 동선파악 등 단순 업무에 국한되었다. 역학조사관, 감염관리전문가를 양성하여 군 자체 기준이 아닌 국가공인자격기준에 부합할 수 있는 인력을 양성하고 준비하여 시스템을 갖추어야 한다.

V. 결론

본 연구는 비전통 안보위협과 군의 역할 정립에 대한 것이다. 이론적 배경으로 전통적 안보개념의 변화와 비전통 안보위협에 대해 검토하였다. 비전통 안보와 더불어 포괄안보, 인간안보, 협력안보, 초국가-초국경 안보 등과의 차이와 특징의 검토를 통해 비전통 안보에 대한 개념을 알아보았다.

비전통 안보위협에 대비하기 위한 군의 역할을 수행하기 위해서는 많은 선결요건이 있다. 우선 기존 재난관리체계, 테러대응체계, 통합방위체계 등 국가위기관리체계 간 상호 연계성 강화방안이 강구되어야 한다. 이를 위해 통합 초기대응 보장방안과 자원 호환성 보장 방안이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 새로운 국방의 역할을 보장할 수 있는 법령 보완소요를 도출하여 보완해야 한다. 기존 「통합방위법」으로 적용이 제한되는 재난, 테러 상황에서 군이 지원할 수 있는 법적, 제도적 개선사항 도출과 연계하여 국가적 재난에 대한 군의 역할 분석과 병행한 법령 검토가 있어야 한다(김진영 2020, 87-110). 군이 재난에 투입될 수 있는 법적 근거는 「재난 및 안전관리기본법」을 근거로 『국가 위기관리 기본지침』, 「통합방위법」, 「예비군법」과 「국방 재난관리 훈령」, 「국군 병력 및 장비 사용 절차에 관한 훈령」 등이다. 따라서 군의 역할 분석과 병행해서 관련 법령을 입체적으로 분석해야 한다. 그리고 법령 개정에서 있어 국방의 역할

과 법령, 각종 훈련을 검토하기 위한 전반적인 체계의 검토가 우선되어야 한다. 특히, 재난과 테러, 전쟁 등의 모든 사항은 국가위기관리기본 지침에 포함되며, 상위지침인 국가안보전략지침까지 검토해야 한다.

셋째, 비전통 위협에 대한 현재 국방의 역량 진단이 우선되어야 한다. 역량 진단을 위해서는 위협 유형별 대응체계 분석 및 발전방안을 우선 강구하여 전·평시 통합 국가위기관리체계 구축을 위한 법령 분야 검토를 위해 위기 위기관리 선진국의 법령 구조 및 함의 분석, 민·관·군 통합대응체제에서 군의 역할을 분석해야 한다. 그리고 국가안보실 위기관리센터, 중앙재난안전대책본부 등 국가위기관리기구와 연계성을 향상시키는 군 위기관리 중앙 및 지역 조직·기구의 조정 방안이 강구되어야 한다. 또한 국가방위요소의 동원 및 통합 운용과 지휘통제·통신 일원화 방안으로 통합형, 분권형, 절충형 등의 외국의 사례 분석과 국방재난지원시스템, 관·군 통합대응 정보체계와도 연계되어야 한다.

넷째, 비전통 위협 유형별 재난대응부대 운용개념도 발전시켜야 한다. 명확하게 재난대응부대를 선정하고 운용개념을 정립하여 재난대응부대 지휘통제체계도 발전시켜야 한다. 이를 위해 우선 전담부대 선정 및 운용개념 정립 시 기존 부대임무 유형과 시·공간적 대응시간, 과거 재난 발생지역 등 데이터 분석결과, 복합 재난상황을 고려한 기능부대 통합의 유효성, 4차 산업혁명 기술 발전 요소 반영, 부대 지휘구조 및 전력 조정에 관한 사항, 테러·재난대응 시 과거사례 분석 및 現 운용실태 분석, 임무의 연계성, 적응성, 학습성 등의 요인에 대한 분석, 통제 권한의 국방부와 지자체 비교, 외국의 대응부대·기관의 운용사례를 비교하여 세밀하게 검토하고 분석해야 한다.

그리고 군의 역할 정립과 역량진단, 역량확보와 더불어 군사시설의 다목적 활용방안과 비전통 위협 대응을 위한 전문인력 관리와 교육훈련 방안도 발전시켜야 한다. 비전통 위협 국방의 확대된 역할, 적극적·선제적 지원을 할 수 있도록 능력을 구비해야 한다.

<참고문헌>

국방부. 2020. 『2020년 국정감사 자료』 (10월 7일).
 김열수. 2013. 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』. 서울: 법문사.
 김영호. 2009. “비전통적 안보위협과 군의 역할.” 『평화연구』 제17권 2호.
 김진영. 2020. “비전통 위협에 대한 군의 역할 연구: 재난 분야를 중심으로.” 『국방정책연구』 제36권 3호.
 김태현 외. 2020. “비전통적 안보위협 대응과 국방의 역할.” 『RINSA 안보 현안분석』 167호.
 박영준. 2020. “코로나19 확산 사태와 국가안보의 과제.” 『RINSA 안보 현안분석』 Vol.165.
 설인효. 2020. “코로나19 사태 하 국방의 역할.” 『2020년 국방학술 세미나-코로나19와 국방개혁 2.0 세미나 자료집』. 한국국방연구원.
 임길섭 외. 2020. 『국방정책 개론』. 한국국방연구원.
 황진환. 2017. 『新 국가안보론』. 서울: 박영사.
 Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynne Rinner Publishers.
 UNDP. 1994. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

투고일 : 2021년 1월 6일 . 심사일 : 2021년 1월 20일 . 게재확정일 : 2021년 1월 24일

* 박재완은 조선대학교에서 정치학박사를 취득했으며, 현재 화성방방재연구소장으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “북핵 검증” “EMP 방호” “SLBM 대응” “군비통제 방안” “4차 산업혁명 기술혁신” “코로나19 이후 미·중 갈등과 국제질서의 변화 전망” 등이 있다.

* 정일성은 조선대학교에서 정치학박사를 취득했으며, 현재 국방대학교 예비전력 연구센터 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “북한의 핵무장력과 국가 행동 변화 분석” “북한의 유사비핵화 대비방안” “국가동원체제의 실효성 제고방안” “신안보위협에 대처하는 지역통합방위체계 발전방안” 등이 있다.

<Abstract>

Changes in National Security and Military Response in the Post-Corona Era

Park, Jae-wan (CBRN Emergency Management Institute)
Jeong, Ill-seong (Korea National Defense University)

This study is to present non-traditional security threats and measures to establish the role of the military. To this end, a review of the concept of non-traditional security threats and the fields and scope that the military can support must be conducted in parallel. This would suggest the direction of development of all systems and capabilities to carry out the new defense role, and provide a clues for the direction of revision of all laws. The field and scope that the military can support can be divided into areas that perform a preventive role in the field of disaster and terrorism, the field that performs its mission as an initial agency in the event of a disaster or terrorism, and damage recovery and reconstruction activities. In order to carry out these re-established military roles and missions, it is necessary to discover the scope and field of missions that can achieve synergy effects with wartime missions, and improve the system and amend laws and regulations.

Keywords : National Security, Non-Traditional Security, Post-Corona, Comprehensive Security