



Center for Future Warfare Studies,

Institute of International Studies at Seoul National University |

국제문제연구소 미래전연구센터 워킹페이퍼 No.115.(발간일: 2022.3.29.)

신흥안보와 미래국방:

안보 패러다임 변화

조한승 단국대학교 정치외교학과 교수

I. 머리말

2020년부터 2년 이상 지속된 코로나 팬데믹은 많은 인명을 앗아갔고, 엄청난 경제적 피해를 초래했을 뿐만 아니라, 비대면 활동, 거리두기, 온라인 거래와 같은 이른바 뉴노멀 현상을 가속화했다. 이런 변화는 일상생활에서만 나타나는 것이 아니라 글로벌 외교·안보 환경에 있어서도 감염병 확산, 인터넷 해킹, 환경재난, 인구변화와 같은 이른바 신흥안보 이슈에 대한 관심을 고조시켰다. 오랫동안 이러한 이슈는 이른바 하위정치(low politics)로 구분되어 국가의 핵심 외교·안보 정책의 관심 범주의 바깥에 있었다. 하지만 코로나19 팬데믹을 통해 이러한 문제가 일견 비군사적인 것으로 보이더라도 어떻게 관리하고 대응하느냐에 따라 공동체의 질서유지와 안정적 기능을 위태롭게 만드는 심각한 안보위협이 될 수 있음을 확인했다.

대부분의 신흥안보 위협요인은 처음에는 개인 혹은 소규모 집단의 안전에 영향을 미치는 작은 문제로부터 시작된다. 하지만 작은 문제라고 할지라도 복잡하고 중층적인 이슈·행위자 네트워크를 거치면서 증폭되고 변이되어 국가안보에까지 영향을 미칠 수 있는 위협이 될 수 있다. 이러한 현상은 지진처럼 갑작스러운 자연적 재난으로 나타날 수도 있으며, 사이버 해킹 집단의 에너지 공급 시스템 공격처럼 특정 세력의 의도적 목적에 의해 발생할 수도 있다. 때로는 지구 온난화에 의한 해수면 상승처럼 오랜 기간 위험이 누적되다가 어느 순간 거대한 위협으로 다가오는 경우도 있고, 실험실의 생화학 물질 유출과 같이 불의의 실수와 사고에 의해 발생할 수도 있다. 또는 식량위기로 인해 야기된 북아프리카 내전처럼 자연재해와 정책실패가 결합하여 국가



안보 차원의 위기가 초래될 수도 있다.

군은 전통적인 군사안보 행위자로서 외부의 적대 행위자로부터 국가를 수호하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 임무를 담당한다. 오늘날 팬데믹이나 사이버 공격과 같은 신형안보위협이 초래하는 위기는 전통적인 군사안보에까지 영향을 미치는 경우가 빈번하며, 이 경우 초기 위협요인 발생 단계에서의 수단만으로는 다루기 어려워진다. 따라서 신형안보 위협요인에 대한 선제적이고 효과적인 대응을 모색할 필요가 있으며, 사태의 심각성에 따라 군의 역할과 기능이 요구되기도 한다. 예를 들어 2021년 9월 영국에서 코로나19의 장기화와 브렉시트로 인해 운송 서비스 인력 수급에 차질을 빚었고, 탱크로리 운전사의 부족으로 일부 지역에 석유 공급이 제한되었다. 영국 정부는 이 문제를 단순히 운전자 인력 수급의 문제로만 보지 않고 영국의 기간산업체계의 마비를 초래할 수 있을 안보 차원의 위기로 간주하여 군 병력을 투입하는 결정을 내려 세계적인 주목을 받았다.¹⁾

우리 군도 재해·재난이 발생하거나 대규모 파업사태가 이루어지는 경우 대민지원을 위한 작전을 전개하는 경우가 종종 있다. 물론 우리 군의 주된 역할은 북한 등 적대세력의 무력도발을 억제하고 적이 침공할 경우 즉각 대응하여 전투 혹은 전쟁을 승리로 이끄는 것이기 때문에 비군사적 성격의 신형안보 위협요인에 대한 대비와 대응은 제한적, 일시적인 성격을 띤다. 하지만 코로나19와 같이 규모가 크고 장기간 전개되는 신형안보 위협이 앞으로 더욱 빈번하게 발생할 가능성이 커지고, 이러한 위협요인에 효과적으로 관리하거나 대응하지 못할 경우 그 파급효과는 국가안보 차원으로 커질 수 있다는 점에서 신형안보 위협에 대해 군이 무엇을 어떻게 대비하고 대응해야 할 것인가에 대한 체계적인 방안이 마련될 필요가 있다.

이러한 문제의식 아래에서 본 연구는 우리 군이 국가방위라는 본연의 임무에 더하여 새로운 안보 패러다임으로서의 신형안보에 어떻게 대응해야 할 것인지를 논의하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 신형안보 개념의 이론적 논의를 통해 안보개념이 어떻게 발전해왔는지 살펴보고, 신형안보의 특징을 설명한다. 이어 보건, 사이버, 환경, 난민 등 주요 신형안보 이슈 영역에서의 쟁점과 주요 국가들의 대응 전략을 살펴본다. 이를 바탕으로 우리의 미래국방에 신형안보 개념을 어떻게 접목할 수 있는지, 그리고 신형안보 위협에 대한 우리 군의 대응 역량을 증진할 방안이 무엇인지를 논의한다.

1) "‘Crazy’: Britain puts army on standby as panic buying leaves petrol pumps dry," *Reuters* (September 28, 2021).



II. 안보 패러다임의 이론적 논의와 신형안보

1. 안보 패러다임의 진화적 발전

전통적으로 안보는 영토와 주권으로 상징되는 국가를 지키는 것, 즉 국가안보(national security)를 의미했다. 국가안보를 위해서는 병력과 무기와 같은 군사력의 배비(配備), 전개, 사용이 필수적이며, 우수한 군사력을 보유하고 유사시 군사력을 효과적으로 사용함으로써 국가의 생존과 발전을 도모할 수 있다. 이러한 인식은 국가를 영토 내의 개인과 집단의 보호자이며, 국가의 생존이 보장되어야만 개인과 집단의 발전과 번영이 가능하다는 사고에 바탕을 둔다. 따라서 국가안보 개념은 국제관계의 무정부적(anarchy) 속성하에서 국가가 가장 핵심 행위자이며, 국가는 생존을 최우선 과제로 간주한다는 현실주의의 시각과 관련되어 있다.

하지만 교통 및 정보통신 기술의 발전에 따라 글로벌 네트워크의 연결망이 복잡해졌을 뿐만 아니라 국경선을 초월하는 이슈들이 증가하면서 이른바 글로벌 정치의 영역에서 국가뿐 아니라 국가가 아닌 행위자들의 비중도 커졌다. 이는 안보개념에 있어서도 변화를 의미했다. 특히 1980년대 말 냉전 종식이 이루어지면서 전통적인 국가중심의 안보에서 벗어나 초국가 행위자로부터 국가하위(sub-national) 행위자에 이르기까지 새로운 행위자를 포괄하는 안보의 개념을 모색하는 시도가 본격적으로 이루어졌다.

그러한 시도의 대표적인 사례가 사회안보(societal security) 패러다임이다. 배리 부잔(Barry Buzan), 올 웨버(Ole Weaver) 등 코펜하겐 학파의 연구자들은 안보개념을 고정된 것으로 인식하지 않고, 국가를 포함한 행위자가 인식하는 위협에 대한 사회적 해석에 따른 정치적 담론으로 안보를 해석해야 한다는 이른바 안보화(securitization) 논리를 제시했다.²⁾ 다시 말해 안보의 대상은 영토수호, 적 무력화 등 군사적 측면뿐만 아니라 사회 공동체의 안정적 기능과 질서에 영향을 미치는 사회, 환경, 경제, 정치 등 비군사적 측면까지 포함한다는 것이다. 이처럼 안보개념이 행위자의 인식과 관념에 의해 영향을 받는다는 점에서 이들의 안보화 논리는 국제관계의 구성주의 시각과 밀접하게 연결된다.

물론 사회안보 패러다임에서도 안보는 '생존'의 문제이다. 하지만 국가안보와 달리 사회안보는 생존의 대상에 영토와 주권을 가진 국가뿐만 아니라 다수 시민이 살아가는 사회 공동체를 포함한다. 따라서 코펜하겐 학파에게 안보는 국가 수호의 의미인 동시에 공동체로서 사회적 정체성을 보호하는 의미를 내포한다. 즉, 국가뿐만 아니라 사회를 구성하는 시민을 안보의 주체로 인식함에 따라 비군사적 이슈도 안보 논의의 대상이 될 수 있다. 이들은 더 나아가 사회안보 해결

²⁾ Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998).



을 위해서는 국가뿐만 아니라 이해관계를 공유하는 다른 나라 행위자도 포함될 수 있다고 설명한다. 그 결과 안보 논의에서 국가 단위를 넘어서 유럽과 같은 지역(region) 차원에서의 군사적 혹은 비군사적 공동 대응을 모색하는 시도가 빈번해졌다.³⁾

국가안보의 틀을 넘어서서 안보개념을 확장하려는 또 다른 시도로서 비판안보(critical security)가 있다. 이는 켄 부스(Ken Booth), 윈 존스(Wyn Jones) 등 웨일즈 학파가 주로 제시하는 안보개념으로서, 인간의 사회적 해방을 표방한 프랑크푸르트 학파의 영향을 받아 안보에 대한 접근을 개별 인간으로부터 시작해야 한다고 주장했다.⁴⁾ 즉, 안보는 경제적 빈곤, 정치적 억압, 차별적 사회환경 등으로부터 인간을 해방하는 것이라는 것이다. 이들에 의해 안보 논의는 객관적 위협에 대한 정책 대응 차원에서 벗어나서 인류 보편적 가치에 대한 당위론 차원으로까지 확대될 수 있게 되었다. 또한 안보 논의를 현재의 당면문제를 해결하는 데에서만 그치는 것이 아니라 빈곤극복, 인권, 환경개선 등 장기적 관점에서 미래지향적 실천 과제에 대한 논의로 발전시키는데 이들의 역할이 컸다.

1990년대 냉전 종식 이후 권위주의와 공산주의 지배에서 벗어난 여러 지역과 국가에서 민족분쟁, 종교분쟁이 발생하고, 소수집단이 핍박받고 집단학살까지 당하는 사건이 빈번하게 발생했다. 구유고슬라비아와 르완다에서는 인종청소까지 발생하는 참혹한 일이 벌어졌음에도 불구하고 영토주권을 중시하는 국가안보의 관점에서는 이런 문제에 국제사회가 개입하는데 제한이 있었다. 그러자 안보의 대상은 국가가 아니라 인간 개개인이며, 국가는 지켜져야 하는 대상이 아니라 인간을 지켜주는 수단으로 간주되어야 한다고 주장이 제기되었다. 그리고 이를 반영하여 1994년 UNDP는 인간개발보고서(Human Development Report)에 7가지 인간안보(Human Security) 범주를 제시했다.⁵⁾

인간안보 개념은 학문적 이론이라기보다는 정책적 의미로 주로 사용되었기 때문에 연구자마다 인간안보 논의의 관점이 조금씩 다르다.⁶⁾ 크게 3가지 관점으로 구분되는데, 첫째는 공포로부터의 자유(freedom from fear)의 관점이다. 즉, 국내외 다른 행위자의 폭력 행사로부터 벗어나는 것을 강조하며, 폭력갈등을 최소화하고 평화를 유지하기 위한 사회적 메커니즘을 형성할 것을 주장한다. 둘째는 궁핍으로부터의 자유(freedom from want)이다. 기아, 질병, 경제적 억압에서 벗어나 인정적인 일상생활을 누리는 것을 인간안보의 핵심 요소로 간주하고, 경제개발을 통해 풍요롭고 안정적인 사회를 지향하는 것을 추구한다. 셋째는 존엄성 침해로부터의 자유(freedom from indignity)이다. 개인과 집단의 삶의 방식과 가치관이 존중받고 개인의 인권이 법적으로 보

3) Barry Buzan and Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

4) Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies*, Vol. 17, No. 4 (1991); Wyn Jones, *Security, Strategy and Critical Theory* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999).

5) 7가지 인간안보 범주에는 경제, 식량, 보건, 환경, 개인, 공동체, 정치 등이 포함된다. UNDP, *Human Development Report 1994* (New York: UNDP, 1994).

6) Shahrbanou Tadjbakhsh, "In Defense of the Broad View of Human Security," in Mary Martin and Taylor Owen, eds., *Routledge Handbook of Human Security* (London: Routledge, 2013).



호발는 상태를 지향한다.

1990년대 말 동아시아 금융위기를 계기로 주목받기 시작한 포괄안보(comprehensive security) 패러다임은 군사안보뿐만 아니라 특정 국가 혹은 지역의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 맥락 속에서 각각의 위험요인들이 상호작용하여 안보적 위기를 초래할 수 있다고 설명한다. 일찍이 이 개념은 대규모 자연재해가 빈번하고 무역의 대외 의존도가 높으며 정치적·사회적 격변을 경험한 일본, 동남아시아 등에서 발전되어 왔다.⁷⁾ 이들 지역은 지진, 해일, 식량 및 석유 부족, 시민사회 동요 등 다차원적 위험요인들이 공동체의 고유한 정치·경제·사회·자연 환경 맥락 속에서 상호작용하여 심각한 안보위기가 초래되는 것을 우려해왔다.⁸⁾ 따라서 포괄안보가 주목하는 것은 물리적 승리가 아니라 위기 상황에 신속히 대처하고 다시 사회를 원상태로 돌려놓을 수 있는 복원력이다.⁹⁾ 포괄안보가 관심을 가지는 위험요인들은 인간안보의 그것과 매우 유사하다. 하지만 인간안보 개념은 비판안보와 같은 서구의 인간중심 사고방식을 많이 반영하기 때문에 국가보다는 인간이 주요 관심대상인 반면, 포괄안보 개념은 궁극적으로 국가사회가 안정적으로 기능할 수 있도록 만드는 데 있다는 점에서 국가의 비중이 상대적으로 크다.

2. 신흥안보의 개념적 이해

최근 안보 패러다임의 진화적 발전 과정에서 신흥안보(emerging security) 개념이 등장했다. 신흥안보는 기존의 미시적 안전(safety) 문제가 복잡하고 중층적인 행위자·이슈 네트워크 구조를 거치면서 위험이 증폭되고 다른 이슈와 연계되어 최초의 위험요인과는 질적으로 다른 차원으로 전화(轉化)하여 국가 및 사회적 차원의 거시적 안보(security) 위협으로 창발(創發, emergence)하는 현상을 주목하는 개념이다.¹⁰⁾ 신흥안보에서 다루어지는 이슈들은 대부분 글로벌 네트워크 시대의 도래와 밀접하게 관련되어 있다. 교통, 정보통신 기술의 발전으로 다양한 행위자와 이슈가 상호연계되는 네트워크가 점점 더 많아지고 복잡해졌다. 복잡한 네트워크 속에서 위험요인의 연계와 파급효과는 복합적으로 나타날 수 있다.¹¹⁾ 즉, 한가지 영역의 위험요인이 해당 영역에서만 영향을 미치는 것이 아니라 복잡한 네트워크 연계망을 거치면서 다른 영역의 위

7) Tsuneo Akaha, "Japan's Comprehensive Security Policy: A New East Asian Environment," *Asian Survey*, Vol. 31, No. 4 (1991), pp. 324-340.

8) Kurt W. Rardtke, "Issues Affecting the Stability of the Region, in Particular That of Japan, East and Southeast Asia Viewed at the Regional Level," Kurt W. Rardtke and Raymond Feddema, eds. *Comprehensive Security in Asia* (Leiden, the Netherlands: Brill, 2000), pp. 1-18.

9) Mely Caballero-Anthony, "From Comprehensive Security to Regional Resilience: Coping with Nontraditional Security Challenges," *ASEAN@50*, Vol. 4 (2017) <https://www.eria.org/ASEAN_at_50_4A.7_Caballero-Anthony_final.pdf>.

10) 김상배, "신흥안보의 복잡지정학과 한반도: 이론적 논의," 김상배·신범식 공편, 『한반도 신흥안보의 세계정치』 (서울: 사회비평, 2017).

11) 민병원, "21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰," 하영선·김상배 공편, 『복합세계정치론』 (서울: 한울아카데미, 2012).



험요인의 원인으로 작용할 수 있는 것이다.

신흥안보 위험요인은 발생 원인에 따라 다양하게 유형을 구분할 수 있다. 첫째는 기술시스템에서 발생하는 위험요인이다. 즉, 인터넷 해킹과 같이 과거에는 존재하지 않았던 문제가 기술의 발전에 의해 새롭게 등장하는 경우이다. 오늘날 교통, 통신, 에너지, 급수, 유통, 금융 등 여러 가지 사회기반 시스템이 인터넷 정보통신, 인공지능 등 첨단기술에 의존하고 있는 상황에서 기술시스템의 마비 혹은 오작동은 예상하지 못한 사회적 대혼란을 초래하는 신흥안보 위험요인이 될 수 있다. 둘째는 자연시스템으로부터 시작되는 위험요인이다. 즉, 치명적 감염병의 확산이나 더욱 빈번하고 강력하게 발생하는 가뭄, 폭풍우, 이상기온과 같이 자연적 원인에 의해 신흥안보 위험요인이 만들어지는 경우이다. 코로나19 사태에서 확인된 것처럼 이러한 유형의 문제는 단순히 개인의 건강 혹은 환경악화에만 그치는 것이 아니라 생존의 위협에 대한 공포를 불러일으키거나 식량위기를 초래하는 등 다른 차원의 신흥안보 위기의 원인이 될 수 있다. 셋째는 사회시스템으로부터 비롯되는 위험요인이다. 즉, 난민 및 불법이민의 대량 발생이나 대규모 불법마약거래와 같은 문제가 대규모 실업, 양극화, 문화갈등, 인권유린, 생산성 저하 등과 같이 공동체의 안정적 질서를 깨뜨리는 위기를 초래할 수 있다.

이러한 신흥안보 위험요인은 대부분 처음에는 사소한 문제로서 비롯되지만 행위자·이슈 네트워크를 거치면서 임계점을 넘어서고 심각한 신흥안보 위협으로 창발한다. 예를 들어 안전의 문제가 양적인 증가를 거듭하다가 어느 순간 질적인 변화를 맞이하는 양질전화를 거쳐 신흥안보 위협이 될 수 있다(양질전화 임계점). 사소한 사회적 일탈현상일지라도 빈도가 폭발적으로 증가하면 사회 혹은 국가가 감당하거나 통제할 수 없는 수준이 되어 국가질서와 생존에까지 영향을 미칠 수 있다. 또는 특정 이슈가 다른 이슈 영역에 영향을 미쳐서 예상치 못한 신흥안보 위기상황이 초래될 수도 있다(이슈연계 임계점). 특히 새로운 기술이 개발되고 새로운 행위자가 참여하면서 이러한 이슈연계가 더 복잡해지고 빨라질 수 있다. 이 경우 최초의 이슈와는 다른 성격의 문제로 바뀌어 최초 이슈에 대한 문제 해결 방법을 적용하기 어려워진다. 끝으로 국내 수준에서의 이슈가 다른 나라의 이해관계에 영향을 미쳐서 국제적인 갈등 쟁점이 될 수 있다(지정학적 임계점). 신흥안보 위험요인에 대해 특정 국가가 취한 대응이 다른 나라의 관점에서 해당 국가의 국익을 심각하게 해치는 것이라고 여겨지면 국제적 갈등의 원인이 되어버린다.¹²⁾

적과 동지를 구분하여 접근하는 군사안보와 달리 신흥안보에서는 질병, 환경, 신기술과 같이 적과 동지를 구분할 수 없는 비인간 행위자도 중요한 변수가 된다. 예를 들어 기후변화와 같은 자연현상도 몇 가지 창발의 임계점을 거치면서 심각한 신흥안보 위협이 될 수 있다. 지구 온난화로 인해 2008년 동유럽에 극심한 가뭄이 발생했다. 이는 러시아 곡창지대의 흉작을 불러일으켰고, 러시아 곡물을 많이 수입하는 북아프리카 국가들이 식량수급에 어려움을 겪게 되었다. 그러자 튀니지 등 북아프리카 국가들에서 경제위기가 발생했고, 이는 심각한 사회적 불안요인으

¹²⁾ 김상배 (2017).



로 작용했다. 2010년 말부터 북아프리카 곳곳에서 주민 시위가 발생하기 시작했고, 이듬해에는 민주화를 요구하는 아랍의 봄 사태로 확대되었다. 소요는 아랍세계로 확대되었고, 리비아 등에서 내전이 발생하여 나토의 군사개입까지 이루어졌다. 한편 시리아로 확대된 시위는 ISIS의 준동을 고조시켰고, 분리독립을 요구하는 쿠르드족이 혼란에 가세하여 시리아 내전이 발생했다. 미국, 러시아, 터키 등이 군사적으로 개입하여 국제전 양상으로 전환되는 한편, 수많은 난민이 유럽으로 건너가 유럽의 난민위기를 불러일으키고 영국이 브렉시트를 선택하는 원인으로 작용했다.

문제는 네트워크 연결고리가 복잡해지면서 위험요인이 서로 연결되고 전파되는 방향, 규모, 속도를 파악하기 어려워진다는 점이다. 하나의 위험이 다른 이슈 영역 혹은 다른 행위자에게 어떤 형태로 혹은 얼마나 크게 영향을 미칠지 정확히 예상하기 어렵다. 유사한 이슈라고 할지라도 소규모의 대상에게만 사소한 영향을 미치는 작은 해프닝으로 그칠 수도 있지만, 국가와 글로벌 사회에 복합적인 파급효과를 초래하는 심각한 위기가 될 수도 있다. 따라서 신형안보 위협에 대응하기 위해서는 다양한 개별 이슈 영역에서 해당 이슈 영역을 관리하는 제도나 기관을 통해 미시적으로 대응하는 것뿐만 아니라 네트워크 연계를 고려하면서 거시적으로 조망할 수 있는 이른바 메타 거버넌스 접근이 동시에 이루어져야 한다. 메타 거버넌스란 각각의 정책 영역에서 형성되어 작동하는 거버넌스를 네트워크로 조합하여 더 나은 결과를 도출하기 위해 균형을 모색하고 우선순위를 조정하는 일종의 ‘거버넌스의 거버넌스’를 의미한다. 이를 통해 각각의 영역의 이해관계자들이 거시적 맥락에서 문제에 접근할 수 있고, 시너지 효과를 통한 성과를 기대할 수 있다.

신형안보의 메타 거버넌스적 접근은 크게 두 가지의 차원에서 신형안보 위협에 효과적으로 대응할 수 있다. 첫째는 적합성(fitness)의 차원이다. 이는 신형안보 위험요인이 발생할 경우 기존의 제도와 메커니즘으로 대응이 가능한지의 여부를 파악하고, 만약 그렇지 못할 경우 신속하게 새로운 제도와 메커니즘을 창출할 수 있는 역량을 의미한다. 새로운 문제해결의 제도와 메커니즘의 창출을 위해서는 물리적 역량뿐만 아니라, 기존 메커니즘 행위자의 동의를 구하거나 새로운 행위자와의 협력적 연대를 모색해야 하는 등의 정치적 역량이 필요하다. 둘째는 복원력(resilience)의 차원이다. 신형안보 위협의 특성상 사전적 대응이 어렵기 때문에 신형안보의 메타 거버넌스는 위기 극복 이후 원상태로 회복할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 이는 단순히 위기 이전의 조건을 다시 형성하는 것에만 그치는 것이 아니라, 미래 위기를 예방하고 유사한 다른 위험요인에 대해서 보다 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 새로운 시스템을 구축할 수 있는 역량까지 포함하는 개념이다.¹³⁾

한편, 신형안보 개념에서 종종 언급되는 이슈인 감염병, 환경오염, 사이버 해킹, 난민문제, 글로벌 범죄 등은 흔히 “비전통 안보위협”(non-traditional security threats)으로 표현되기도 한

13) 김상배, “신형안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,” 『한국정치학회보』, 50집, 1호 (2016). pp. 75-104.



다. 비전통 안보란 글자 그대로 “국가중심적이고 군사적 관점에 초점을 둔 전통안보의 대칭개념”으로서, 기존의 전통안보위협에 해당하지 않는 위험요소가 새로운 위협으로 전환되고 있음을 의미하는 포괄적 개념이다.¹⁴⁾ 하지만 비전통 안보는 국가안보를 해칠 수 있는 “비군사적 위험요인”을 단순히 “새로운” 것으로 묘사하는 소극적 개념이기 학문적으로 다음과 같은 문제를 낳을 수 있다. 첫째, 안보를 국가안보 중심으로 바라보고, 다른 분야의 문제는 군 영역 바깥의 부수적인 것, 혹은 군에 직접적인 영향을 주지 않는 것으로 폄하할 수 있다. 둘째, 비전통 안보위협 상당수는 이미 사회안보, 비판안보, 인간안보 등에서 다루어지는 주요 위험요소들인데, 마치 기존에는 존재하지 않았던 것처럼 묘사함으로써 문제에 대한 접근과 해결방안이 비군사적이어야 하고 새로운 것이어야만 한다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 셋째, 다양한 유형의 비군사적 위협을 모두 비전통 위협으로 통칭함으로써 개별 이슈 영역에 대한 체계적이고 전문적인 연구와 분석이 제한될 수 있다. 그러므로 국가의 국방정책을 수립하고 시행하는 데 있어 그동안 ‘편의상’ 신흥안보 위협과 비전통 안보위협을 구분하지 않았다고 할지라도, 앞으로는 신흥안보를 명확히 구분하여 이해하는 것이 바람직하다.

다가오는 미래에 이러한 신흥안보 위협은 규모가 더 커지고 빈번하게 발생할 것으로 예상된다. 잘 발달된 교통과 물류의 글로벌 네트워크를 따라 감염병과 같은 위험요인이 확산할 가능성이 커지고, 지구 온난화가 계속되어 인간의 거주환경에 심각한 위험이 초래되고 있다. 또한 도시화에 따른 메가시티의 등장은 재난과 사고가 발생할 경우 수많은 사람이 동시에 위협에 노출되게 만들고, 첨단 정보통신 기술에 바탕을 둔 온라인 연결망에 대한 높은 의존은 어느 한 영역의 문제가 순식간에 전체의 위기로 확대되도록 만든다. 이러한 신흥안보 위협은 군사안보 위협 못지않게 심각한 파급효과를 초래할 수 있으며, 혹시라도 신흥안보 위기가 군사안보 위기와 결부되는 상황이 초래된다면 국가의 생존은 심각하게 위협받게 될 것이다. 따라서 군이 군사적 위협뿐만 아니라 신흥안보 위협에도 관심을 가지고 대응방안을 마련해야 한다.

III. 신흥안보의 주요 이슈와 주요국 군의 대응

1. 신종 감염병과 바이오안보

코로나19 팬데믹에 직면하여 미국 등 주요 국가는 방역, 백신 수급 및 개발 등을 최우선 정책과제로 설정하여 보건위기를 극복했다. 미국은 코로나 위기 이후에도 신종 감염병을 정부의 핵심정책으로 다루고 있다. 2021년 3월 미국의 토니 블링컨 국무장관은 바이든 정부의 외교안

¹⁴⁾ Mely Caballero-Anthony, “Understanding Non-traditional Security,” in Mely Caballero-Anthony, ed. *An Introduction to Non-traditional Security Studies: A Transnational Approach* (London: Sage, 2016), p.5.



보 정책기조를 발표하면서 첫 번째 과제로 보건안보를 언급했다.¹⁵⁾ 그동안 미국은 글로벌 보건 안보 거버넌스의 주도적 국가였으나 코로나19에 대한 트럼프 행정부의 정책실패로 그 지위가 흔들렸다. 이 때문에 바이든 대통령은 취임 직후 WHO에 복귀하는 한편, 글로벌보건안보구상(Global Health Security Agenda, GHSA)에 대한 지원을 약속하고, 2022년 예산안에 글로벌 보건안보 지원을 위한 10억 달러를 편성했다. 이를 통해 새로운 감염병 위기에 선제적으로 대응할 수 있는 역량을 강화할 것으로 기대된다.

제약업계의 반발에도 불구하고 바이든 행정부가 코로나 백신 특허권 면제를 지지하고, 백신 원료에 대한 국방물자생산법 적용을 해제한 데에는 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서 보건안보 분야에서 미국의 주도권을 회복하려는 의도가 내포되어 있다. 트럼프 행정부는 중국과 코로나 바이러스 발원지에 대한 정치적 공방을 벌이면서 중국을 압박하려 하였으나, 오히려 미국 내 감염사례 증가를 막지 못했고, 백신외교에서도 초반에 중국에 밀렸다. 이를 만회하기 위해 미국은 저개발국에 대한 백신 공여를 확대하는 한편, 그동안 친중국적이라는 평가를 받았던 WHO와의 관계 개선을 통해 코로나 바이러스 발원지 규명을 위한 과학적 검증의 필요성을 중국에 요구하도록 만들었다.

미국의 군도 보건안보에 대해서 적지 않은 역할을 맡고 있다. 특히 바이오 테러, 화학방 공격, 유해물질 유출 사고 등은 군사안보와 직접 연관되는 것이다. 하지만 중동에서의 전쟁이 장기화되면서 미국 국방부의 바이오안보 전략허브인 화학방프로그램(Cheical and Biological Defense Program, CBDP)의 예산은 2006년 22억 달러에서 꾸준히 감소하여 2021년에는 14억 달러에 불과했다. 아프가니스탄 철군이 본격화되면서 미국의 외교안보 싱크탱크를 중심으로 미군의 바이오안보 역량을 다시 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 전략위기연구소(CSR)는 2022년도 국방부 CBDP 예산을 20억 달러로 증액하고, 앞으로 국방예산의 1%에 해당하는 70억 달러까지 계속 증액해야 한다는 보고서를 발표했다.¹⁶⁾ 또 다른 싱크탱크인 전략국제문제연구소(CSIS)는 기술의 이중용도 개발 차원에서 바이오안보 연구개발은 국가안보 증진의 효과뿐만 아니라 보건위기 대응역량을 강화하며 신규 일자리 창출에도 기여할 것이라고 주장했다.¹⁷⁾ 이러한 배경에 따라 미군의 바이오 및 보건안보 대응 강화를 위한 새로운 연구가 본격적으로 진행될 것으로 예상된다.

유럽은 코로나19 초기 대응 실패를 교훈삼아 변이 바이러스 연구, 국가 간 의료용품 비축 조율 등의 기능을 수행하는 EU 보건비상대응국(Health Emergency Preparedness and

15) Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People," U.S. Department of State (March 3, 2021).

16) Bill Beaver, Yong-Bee Lim, Christine Parthemore, and Andy Weber, "Key U.S. Initiatives for Addressing Biological Threats Part 1: Bolstering the Chemical and Biological Defense Program," *Briefer* (Council on Strategic Risks) No. 16 (April 6, 2021).

17) Andrew P. Hunter, Gregory Sanders, and Sevan Araz, "When Biosecurity is the Mission, the Bioeconomy Must Become Government's Strategic Partner," *CSIS Briefs* (July 2021).



Response Authority, HERA)을 설립하기로 했다. 또한 유럽질병예방통제센터(ECDC)의 문제점으로 지적된 인력 및 자원 부족, 입법의 제한 등을 해소할 수 있도록 각국이 더 많은 자금과 인력을 ECDC에 지원하여 보건감시 역량을 강화하기로 했다. 더 나아가 유럽연합(EU)은 감염병 위기에 대해 국제사회의 공동대응을 법적으로 제도화하기 위한 팬데믹 조약(Pandemic Treaty)을 제안했다. 2021년 12월 WHO 총회는 유럽의 주장을 받아들여 팬데믹 조약 논의를 시작하기로 결정했다. 한편, 영국은 브렉시트 이후 독자적인 보건안보 대응체계 구축의 필요성을 인식하고, 기존의 잉글랜드 공중보건국(Public Health England), 국민보건서비스 질병검사·추적기구(NHS Test and Trace), 합동바이오안보센터(Joint Biosecurity Centre)를 보건안보청(UK Health Security Agency)으로 통합했다.

나토와 EU 사이에서 보건관련 문제에 대한 조율을 담당하는 기관이 MNCC/EMC(NATO Multinational Coordination Centre/European Union Medical Command)이다. 코로나19 위기 초기에 나토는 각국의 백신접종 의무기준과 의료용품 비축에 대한 기준이 서로 달라 합동훈련과 작전에 큰 어려움을 겪었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 MNCC/EMC를 중심으로 유럽 국가들이 의료용품을 공동으로 비축하는 내용의 M3-EPS(Military Modular Multipurpose Epidemic/Pandemic Stockpiling) 개념을 개발하는 한편, 이를 유럽의 군과 민간이 함께 사용할 수 있는 체계로 발전시켰다.¹⁸⁾ 또한 원격화상회의 시스템을 보강하여 여러 나라의 군 수뇌부가 군사작전에 대한 실시간 논의가 가능하도록 했다. 그리고 나토의 여러 회원국에 분산된 27개의 전문 교육훈련 기관인 COE(Centers of Excellence) 가운데 일부 COE는 코로나19 대응의 선봉대 역할을 했다. 예를 들어 라트비아에 위치한 전략커뮤니케이션 센터(Strategic Communication COE)는 감염병에 관한 허위정보를 차단하는 기능을 전담했다. 헝가리의 군사의학 센터(Military Medicine COE), 체코의 합동 화학방어 센터(Joint Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defense COE), 불가리아의 위기관리 및 재난대응 센터(Crisis Management and Disaster Response COE) 등도 코로나 19 대응을 위한 각각의 기능을 수행했다.¹⁹⁾

2. 사이버 공격

지상, 바다, 하늘, 우주에 이어 다섯 번째 공간으로서 사이버 공간에서의 영향력을 확대하기 위한 행위자들의 각축이 치열하다. 사이버 공간은 가상의 공간이기 때문에 기존의 물리적 공간 및 영토에 적용되는 국제적 규칙이 적용되는데 제약이 있다. 따라서 사이버 공간에서 이루어지는 적대적 공격행위에 대한 우려와 대비는 단순히 신형안보 이슈 차원을 넘어 바이든 대통령

¹⁸⁾ Martin Bricknell, "The NATO response to the COVID-19 pandemic - Interview with Brigadier Stefan Kowitz," *Military Medicine* (January 18, 2022).

¹⁹⁾ Edward Lundquist, "NATO Learns Lessons from COVID-19 Crisis," *National Defense* (August 30, 2021).



이 언급한 것처럼 “가장 핵심적인 국가안보 도전”이 되었다.²⁰⁾ 2021년 6월 팬데믹 상황에서 개최된 미국-러시아 정상회담의 핵심의제가 사이버안보에 관련된 내용이었다는 점에서 오늘날 사이버안보는 과거 냉전시대 초강대국의 핵무기 협상에 비견될 정도로 중요한 이슈가 되었고, 그만큼 국가들 사이의 협력을 통한 해결이 모색되어야 함을 의미한다.

팬데믹이 장기화하였음에도 불구하고 사회 시스템이 정상적으로 작동할 수 있는 것은 대부분의 사회 시스템이 온라인화되었기 때문이다. 하지만 이는 온라인 시스템의 마비나 오작동에 의한 사회적 혼란의 가능성도 커질 수 있음을 의미한다. 만약 보건위기와 온라인 마비가 동시에 발생한다면 이는 코로나 팬데믹 상황보다 더 심각한 위기가 만들어질 것이다. 실제로 보건위기를 관리하는 WHO나 대형병원에 대한 사이버 공격이 최근 급증하여 우려가 커지고 있다. 또한 전력, 석유 등 에너지 공급 역시 사이버 네트워크에 의존함에 따라 이에 대한 사이버 공격이 초래할 수 있는 사회적 위기에 대한 우려도 크다. 2021년 5월 러시아 배후의 사이버 범죄조직 다크사이드(DarkSide)에 의해 미국 동북부 석유공급을 담당하는 콜로니얼 송유관이 랜섬웨어 공격을 받았다. 데이터 시스템 마비로 1주 이상 석유공급이 중단되어 미국 여러 지역에서 석유공급에 차질이 빚어져 큰 피해가 발생했다.

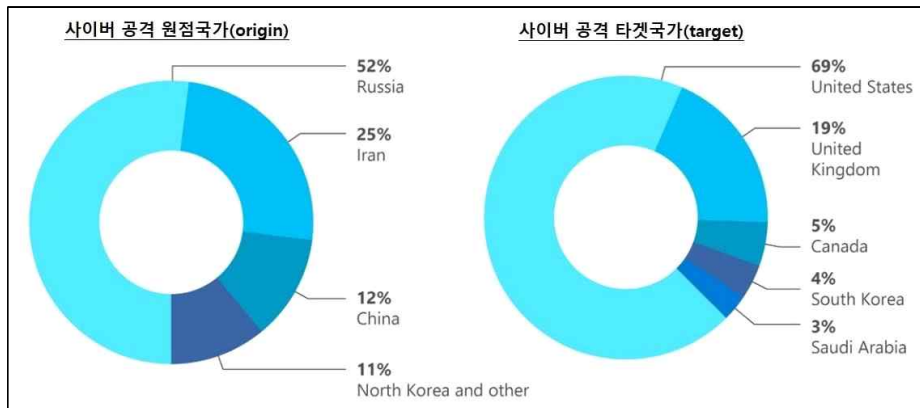
사이버안보의 특징 가운데 하나는 전통적인 군사안보에서 형성되는 국가들 사이의 관계가 사이버안보에 거의 그대로 투영된다는 점이다. 즉, 사이버 공격의 배후에 있는 나라들은 러시아, 이란, 중국, 북한 등이고 주요 타겟이 되는 나라들은 미국, 영국, 캐나다, 한국, 사우디아라비아 등이다.²¹⁾ 물리적 영토와 국경선으로 구분되는 전통적인 국제체제에서 다른 주권국가에 대한 물리적 공격행위는 국제법적으로 제한된다. 하지만 사이버 공간은 물리적 영토 공간이 아니기 때문에 사이버 공격이나 해킹을 제한하거나 억제하기 위한 국제법적 규칙과 조약을 적용하는데 한계가 있다. 비록 2007년 에스토니아에 대한 러시아의 사이버 공격 이후 2013년 나토가 탈린 매뉴얼을 발표하여 사이버 공격을 안보위협으로 간주하고 공동으로 대응하기로 했으나, 아직은 구속력 있는 국제법이 아니라 지침서 수준에 머물러있다. 이 때문에 캐나다 등 일부 국가는 “사이버 주권”(cyber sovereignty) 개념을 도입하여 사이버 공격에 대한 대응조치의 법적 정당성을 구축하려는 시도를 벌이고 있다.²²⁾ 하지만 아직까지는 사이버 주권 개념에 대한 국제법적 혹은 학술적 정의가 명확하게 이루어지지 않았다.

²⁰⁾ “Biden Says Cybersecurity Is the ‘Core National Security Challenge’ at CEO Summit,” *Wall Street Journal* (August 25, 2021).

²¹⁾ Microsoft, *Microsoft Digital Defense Report* (September 2020).

²²⁾ Marie Baezner and Patrice Robin, *Cyber Sovereignty and Data Sovereignty*, Version 2, Center for Strategic Studies (CSS) Report (Zurich) (November 2018).

〈그림1〉 Microsoft Networks 발표 사이버 공격 원점국가 및 타겟국가 (2019.7.~2020.6)



출처: Microsoft, Microsoft Digital Defense Report (September 2020), p. 42

러시아, 중국 등이 사이버 공격을 빈번하게 벌이는 것으로 알려져 있으나 사이버안보 역량은 미국이 가장 강한 것으로 평가된다.²³⁾ 그 이유는 미국이 사이버 기술력뿐만 아니라 동맹과 파트너를 통한 사이버 첩보, 감시, 분석 네트워크를 구축했기 때문이다. 미국과 그 우방국이 구축하고 있는 파이브아이즈(Five Eyes)와 같은 사이버 첩보동맹 체계를 러시아, 중국, 북한 등은 가지고 있지 않다. 따라서 러시아, 중국, 북한 등은 해킹 등 일회성 공격력은 강하지만 사이버 공간에서의 체계적 방어 및 분석 능력은 상대적으로 취약하다.

〈표1〉 주요 국가의 사이버전 종합 능력 구분

그룹	Tier I	Tier II	Tier III
국가	미국	중국, 러시아, 영국, 프랑스, 호주, 캐나다, 이스라엘	북한, 일본, 이란, 인도, 베트남, 인도네시아, 말레이시아

주: 한국은 조사 대상에 포함되지 않았음.

출처: IISS (2021).

그동안 사이버안보 분야에서 협력은 신뢰할만한 우방국 정부 사이에 주로 이루어져 왔다. 하지만 최근에는 일부 분야에서 정부와 민간의 협력관계도 만들어지고 있다. 2020년 미국에서 네트워크 솔루션 기업 솔라윈즈(SolarWinds)에 대한 해킹 공격으로 마이크로소프트 등 글로벌 기업뿐만 아니라 국무부, 재무부, 국토안보부, 보건원, 통신정보관리청, 핵안보국 등 주요기관의 정보가 노출되는 사건이 발생했다. 해킹이 1년 가까이 지속되었으나 정부 기관이 이를 파악하지

²³⁾ International Institute for Strategic Studies (IISS), *Cyber Capabilities and National Power: A Net Assessment* (London: IISS, 2021).



못했고, 최초 확인도 정부가 아닌 민간기업에 의해 이루어졌다. 이에 미국은 미래 사이버안보 위협이 더욱 빈번해질 것으로 예상하고 사이버 공격 탐지에 대한 민간의 참여를 확대하기 위해 사이버범죄 관련 정보를 제공하는 경우 최고 1천만 달러의 보상금을 제공하기로 했다. 마치 서부개척시대 범죠탈 수배를 연상시키는 이러한 정책은 향후 사이버안보에 대한 민간의 참여가 더 확대될 것을 시사한다.

나토의 탈린 매뉴얼 발표에서 확인된 것처럼 유럽 역시 사이버안보에 적극적이다. 2020년 12월 유럽연합은 새로운 사이버안보 전략(EU Cybersecurity Strategy)을 발표하고 사이버 위협으로부터 유럽의 주민과 기업의 사이버 네트워크를 보호하겠다는 의지를 재확인했다. 주목할만한 점은 유럽은 사이버안보를 위한 국제 규범 및 규칙을 모색하면서 인권, 자유, 민주주의 등 보편적 기본가치의 보장을 강조한다는 것이다. 이는 중국과 같이 디지털 기술이 사회적 효율성을 명목으로 개인의 자유와 사생활을 침해하고 국가의 권력 확대 도구로 악용되는 '디지털 권위주의'를 반대한다는 원칙을 사이버안보에 관련된 규범에 포함시키겠다는 의지를 보여주는 것이다.

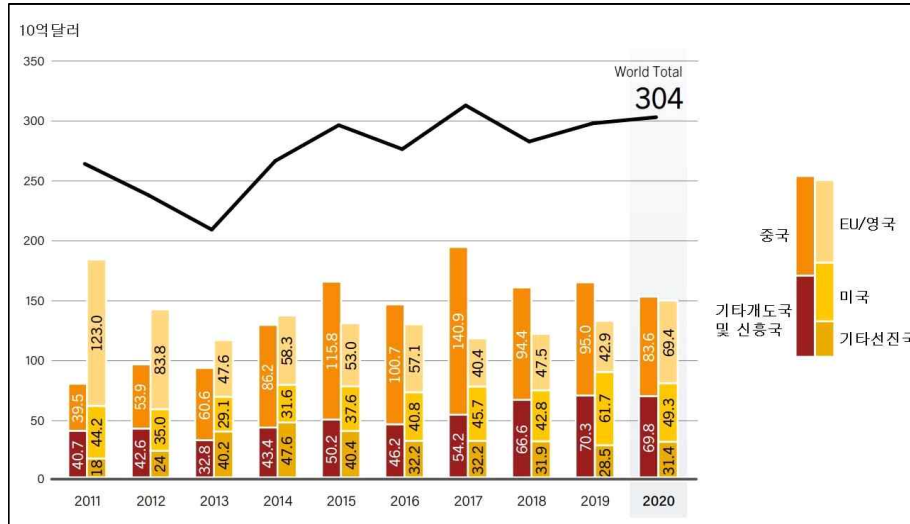
3. 탄소중립과 신재생 에너지

2015년 파리기후협약에서 그동안 극심한 견해차를 보이던 미국과 중국이 극적인 타협을 이루면서 온실가스 감축을 위한 글로벌 협력이 본격화되었다. 하지만 2017년 트럼프 대통령이 미국 제조업 위축을 이유로 협정에서 탈퇴하면서 기후변화협약은 마비상태가 되었다. 이 사이 중국은 2060년까지 탄소중립(Net-zero)을 이루겠다는 공약을 발표하는 등 글로벌 환경 영역에서 위상을 크게 키웠다. 이는 중국의 대기질 개선이라는 현실적 필요성뿐만 아니라 신재생 에너지 분야 기술을 발전시켜 중국의 미래산업을 추동하려는 전략적인 고려에 따른 것이다. 미중 전략적 경쟁에서 중국을 견제해야 하는 미국은 바이든 정부 수립 직후 파리협정 복귀를 선언하면서 환경 영역에서의 미국의 주도권을 회복하려는 의지를 보였다. 바이든 대통령은 취임 직후 기후정상 회의를 개최하고 2050년까지 미국의 탄소중립을 이룰 것을 약속했다.

이처럼 환경 분야에서도 미국과 중국 사이의 경쟁이 치열한 와중에 유럽은 탄소국경세를 도입하겠다고 발표했다. 이 제도가 도입되면 EU와 거래하는 국가는 상품생산 과정에서 배출되는 탄소량을 공개해야 하고, 유럽보다 많은 탄소량이 배출되는 상품을 유럽에 수출할 경우 고율의 관세를 내야 한다. 이 제도가 본격적으로 시작될 경우 글로벌 무역에 심각한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 많은 기술 선진국들은 탄소저감 기술혁신을 통해 탄소량을 획기적으로 감축하는데 투자를 확대하고 있다. 화석연료 중심의 에너지 시스템과 산업구조를 새롭게 변경함에 있어 어떤 기술이 세계 표준이 되느냐가 향후 글로벌 산업 구조의 주도권을 결정하게 될 것이기 때문에 팬데믹 상황에서도 신재생에너지 기술개발투자는 꾸준히 이어졌다.²⁴⁾

²⁴⁾ REN21, *Renewables 2021 Global Status Report* (Paris: REN21 Statistics, 2021).

〈그림2〉 각국의 신·재생 에너지 투자, 2011~2020



출처: REN21 (2021), p. 184.

온실가스 저감이 글로벌 트렌드가 되고 있으며, 앞으로 탄소 배출이 많은 산업분야 혹은 기업은 경쟁에서 도태될 가능성이 높아지고 있는 가운데, 군에 대해서도 탄소 배출을 낮춰야 한다는 요구가 커지고 있다. 일반적으로 군은 대부분 화석연료에 의존하고 있으며, 정부 기관들 가운데 가장 많은 온실가스를 배출한다. 따라서 주요국 정부는 군의 탄소 배출 저감을 위한 방법을 모색하고 있다. 나토는 2050년을 목표로 군사작전에서의 탄소중립을 달성하겠다는 계획을 추진하고 있다. 미국의 바이든 행정부는 오염물질을 덜 배출하는 무기 개발을 위한 2억 달러와 군차량의 에너지 효율성 개선을 위한 비용 1억5천3백만 달러의 예산을 의회에 요청했으며, 이상기후로부터 군부대를 보호하기 위한 추가 예산도 모색하고 있다.

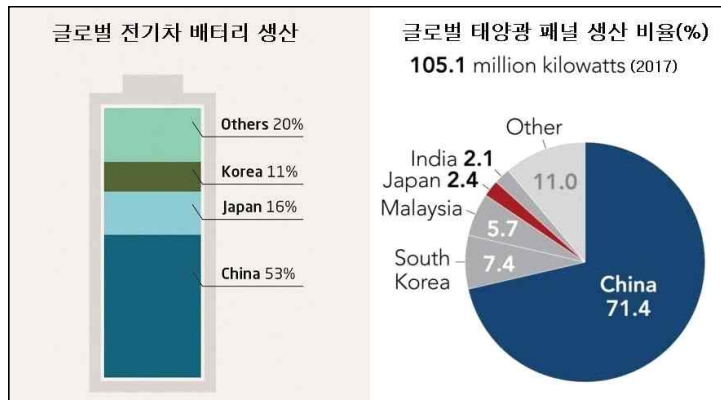
하지만 군의 온실가스 저감 목표는 민간의 산업분야와 같을 수 없다는 지적도 제기되고 있다. 특히 이동·수송 수단과 관련하여 민간에서 본격화되고 있는 내연기관 퇴출과 전기구동 도입에 어려움이 있다. 군에서 사용하는 화석연료의 대부분이 항공기와 선박 연료로 사용되고 있는데 항공기와 선박 추진방식의 획기적 변화가 없이는 군의 탄소중립은 다른 민간분야보다 훨씬 어렵다. 물론 영국 공군과 같이 대체연료 도입에 선제적으로 나서서 탄소중립 시기를 2040년으로 앞당길 수 있다는 야심 찬 포부를 밝힌 경우도 있지만,²⁵⁾ 이를 위해서는 더 많은 예산이 군의 탄소 저감을 위해 투입되어야 하는데 팬데믹 충격에서 이제 막 벗어난 경제상황이 이를 뒷받침하기 어려울 것이라는 전망도 있다.²⁶⁾

²⁵⁾ “British Military Aircraft Must Hit Net-zero Carbon Target by 2040, Says Air Force Chief,” *Defense News* (UK) (May 4, 2021).

²⁶⁾ Ben Barry, “UK to Adapt Military to Changing Climate, But Does It Have the Funds and

더 큰 문제는 이러한 군의 친환경 노력이 지구의 환경을 보호하는 데에는 바람직하겠지만, 국가의 안전을 보장하는 데에는 역효과를 초래할 수 있다는 점이다. 예를 들어 각국에서 석유를 사용하는 군사용 차량과 장비를 전기구동체계로 대체하는 연구와 사업이 진행되고 있으나 유사 시 전력과 배터리 공급이 어려우면 무용지물이 될 수 있다. 전력공급이 어려운 야전에서 태양광을 이용하여 충전하는 기술이 개발되고 있지만, 현재 중국이 세계 전기차 배터리 및 태양광 패널 생산을 장악하고 있고, 각종 전자제품 제조에 필요한 희토류 생산도 중국이 압도적이기 때문에 미국 등은 중국에 대한 의존도가 높아지는 것을 우려한다. 게다가 전기구동 차량이나 전자식 무기는 적의 전자기파 공격에 매우 취약하다는 점도 지적된다.²⁷⁾ 비록 2021년 6월 14일 나토 정상회의에서 2050년 탄소중립 달성을 슬로건으로 내걸었으나, 이러한 이유들 때문에 각국이 어떻게 군의 탄소배출을 감축할 것인지에 대한 구체적인 방법을 제시하지는 못했다.²⁸⁾

〈그림3〉 세계 전기차 배터리 및 태양광 패널 생산 비율 (2017)



출처: Anna Holzmann, "China's battery industry is powering up for global competition," MERICS (October 24, 2018) <merics.org/analysis>; "China's solar panel makers top global field but challenges loom," Nikkei Asia (July 31, 2019).

4. 대규모 불법이주, 난민, 글로벌 범죄

코로나19 위기로 인해 이동의 제한으로 인해 불법이주, 난민, 불법마약거래 등의 이슈는 상대적으로 감소했다. 특히 하지만 강력한 반이민 정책을 펴던 트럼프 대통령이 낙선하고 코로나 위기가 완화되면서 다시 이들 문제가 불거질 가능성이 높아졌다.²⁹⁾ 아울러 아프가니스탄의 탈레

Backing of Troops?" *Defense News* (August 9, 2021).
²⁷⁾ Alan Howard, and Brenda Shaffer, "The Hidden Dangers of a Carbon-Neutral Military," *Foreign Policy* (August 12, 2021).
²⁸⁾ "Did NATO Members Just Pledge to Reduce Their Military GHG Emissions?" *Conflict and Environment Observatory* (June 15, 2021).
²⁹⁾ Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the US Intelligence*



반 정권 재수립으로 많은 주민들이 탈출하고 있어 새로운 난민위기가 우려되는 상황이다. 유럽의 경우 무슬림 이민과 난민이 증가하면서 일자리, 빈부격차 등 사회·경제적 문제뿐만 아니라 종교·문화적 갈등이 증가하고 있어 범죄와 테러의 가능성이 함께 커지고 있다. 실제로 최근 프랑스에서는 이슬람교를 모욕했다는 이유로 교사가 참수되는 테러가 발생했고, 오스트리아에서는 유대인 예배당에서의 무차별 총기난사 사건이 발생했다.

불법마약거래는 단순히 시민의 건강에만 영향을 미치는 것이 아니라 국제 범죄집단의 자금 세탁의 수단으로 이용되거나, 불법무기거래, 인신매매 등 다른 범죄 행위와 관련되는 경우가 많기 때문에 각국은 마약문제에 대해서는 매우 엄격하게 대응하고 있다. 불법마약거래는 그동안 주로 미국과 중남미를 중심으로 이루어져 왔으나 최근에는 중국, 인도, 동남아시아 등 아시아에서의 마약물질 생산 및 거래가 급속하게 증가하여 대륙간 거래 네트워크가 형성되고 있다. 따라서 국가들 사이의 정보수집과 수사 및 소탕을 위한 공조와 협력이 활발하게 모색되고 있다. 미국의 바이든 정부는 중국과 인도를 마약원료 공급지로 지목하고 이들 국가 당국과의 협력을 통해 글로벌 마약거래 감시를 강화할 것을 지시했다.³⁰⁾

대규모 불법이주, 난민문제, 마약거래 등에 대한 군의 역할은 다차원적이다. 불법이민과 난민문제는 국내의 사회혼란을 초래하기도 하고 때로는 심각한 군사적 갈등, 테러, 전쟁의 원인이 되기도 한다.³¹⁾ 따라서 군은 유럽에서와 같이 불법이주와 난민의 유입을 막기 위해 국경 경계를 강화하고 경찰 혹은 출입국 당국과의 공조 체계를 구축하여 검문과 검색에 참여한다. 때로는 콜롬비아에 파견된 미군처럼 해외의 마약 카르텔 소탕작전에 직접 참여하여 범죄자를 체포하는 임무를 수행하기도 한다. 다른 한편으로 군은 해외 분쟁지역에서 평화유지 혹은 인도적 지원 임무를 수행하면서 난민과 피해주민을 안전한 곳으로 대피시키거나 생필품을 제공하고, 난민캠프를 보호하며, 정착을 지원한다. 대표적인 사례로서 2021년 한국군은 미라클 작전을 수행하여 탈레반이 재집권한 아프가니스탄에서 그동안 한국 대사관 업무를 도왔던 아프간 주민과 그 가족을 안전하게 한국으로 이주시키는데 성공한 바 있다.

Community (April 9, 2021), pp. 21-22.

³⁰⁾ Executive Office of the President, "The Biden-Harris Administration's Statement of Drug Policy Priorities for Year One" (April 1, 2021).

³¹⁾ Stephen John Stedman and Fred Tenner, "Refugees as Resources in War," in Stephen John Stedman and Fred Tenner, eds. *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2003), pp. 1-16.



IV. 신형안보와 한국의 미래국방

1. 신형안보에 대한 우리 군의 대응 실태

복잡하고 중층적인 행위자·이슈 네트워크의 구조 안에서는 개인의 사소한 안전 문제로 보이는 문제라고 하더라도 순식간에 사회의 필수 시스템의 기능을 마비시키고 질서를 교란할 수 있는 안보위협으로 창발할 수 있기 때문에 신속하고 효과적인 대응을 위해서 군의 역할이 필요하다는 점에는 이견이 없다. 하지만 신형안보의 여러 이슈 영역에서 발생하는 위협에 대한 군의 역할은 이슈의 성격에 따라 다차원적이며, 때로는 매우 가변적이다. 어떤 경우에는 신형안보 위협의 창발 과정의 초기 단계에서부터 군이 선제적으로 관여하여 양질전화 혹은 이슈연계의 연결고리를 끊는 역할을 맡을 수 있지만, 다른 경우에는 위기 수준으로 확대된 신형안보 위협에 대한 사후적 조치를 군이 담당하는 경우도 있다. 또는 군의 선제적 조치가 법적으로 제한되거나 혹은 사회적 통념상 받아들여지기 어려운 이슈 영역이 존재하기 때문에 안보위협의 창발로 이어지는 연결고리의 어느 수준에서 군이 참여하여 기능을 수행해야 하는지에 대한 논란이 발생할 수 있다. 따라서 신형안보 위협에 대한 군의 참여와 역할을 획일적으로 명시하기는 곤란하다.

신형안보 위협에 대비하기 위한 군의 역할에 대한 필요성이 인정됨에도 불구하고 여러 가지 이유로 그동안 한국에서 군이 신형안보 위협에 전면에 나서서 주도적으로 나서는 경우는 많지 않았다. 대부분의 신형안보 이슈는 비군사적인 성격으로부터 시작하기 때문에 각각의 이슈 영역에 관련된 주관기관이 일차적인 대응을 담당하고 군은 필요한 경우 주관기관의 요청에 의해 지원하는 피동적이고 소극적인 방식으로 접근할 수밖에 없다. 하지만 미국 콜로니얼 송유관 사이버 공격이나 일본 도쿄 지하철 사린가스 테러와 같이 순식간에 국가와 사회의 기능이 마비되거나 수많은 인명이 살상될 수 있는 신형안보 위협이 발생하는 상황에서는 더욱 적극적이고 선제적인 군의 역할이 필요하다. 그러므로 군 스스로도 신형안보 위협의 원인, 성격, 규모, 확대과정, 파급효과 등을 지속적으로 학습하고 분석하여, 유사시 신속하고 효과적으로 지원할 수 있는 역량과 대비태세를 상시 유지해야 한다.

최근 발생한 신형안보 이슈에 한국군이 관련된 사례들 가운데 대표적인 것이 감염병 방역이다. 2020년 3월 대구에서 코로나19 감염사례가 갑작스럽게 증가하자 인력이 제한된 대구·경북지역의 의료체계만으로는 보건위기를 감당하기 어렵다는 우려가 커졌다. 이에 군은 선제적으로 임관예정 군의관과 신임 간호장교 등을 국군의료지원단으로 편성하고 대구지역에 파견하여 의료공백이 발생하지 않도록 하였다. 그밖에도 군은 역학조사, 선별조사, 지역방역 등에 필요한 인력을 지원하고, 군병원을 코로나19 전담병원으로 전환하는 등의 역할을 담당함으로써 한국의 코로나19 초기 방역 성공에 크게 기여하였다. 또한 백신의 도입과 수송 과정에서도 혹시 있을지 모르는 백신 탈취 등에 대비하기 위해 군병력이 백신 수송에 투입되어 안전하게 백신이 현장에



전달될 수 있도록 하였다.

군의 코로나19 대응 성과는 앞으로 감염병 위기뿐만 아니라 다른 유형의 재난상황이 발생 하더라도 군이 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 제도적 장치를 만드는 노력으로 이어졌다. “국방 재난관리 훈령 전부 개정안”이 2021년 3월부터 시행됨에 따라 대규모 재난 상황에서 신속한 지원이 가능하도록 국방부가 국방신속지원단을 운영하고, 각 군이 별도로 운영하던 재난대 응부대의 지휘통제를 합참이 통괄할 수 있게 되었다. 또한 지리적 범위를 7개 권역으로 구분하여 책임부대를 지정함으로써 재난지원의 접근성을 높였다. 이러한 법적 제도화를 통해 군이 지원할 수 있는 사회적 재난의 범위를 에너지·정보통신·교통수송·보건의료 등 신형안보 이슈 영역에 해당하는 국가핵심기반에 대한 위협으로 구체화했다는 점은 주목할만하다.

하지만 보건안보 위협에 대한 군의 대응이 모두 성공적인 결과를 가져온 것은 아니다. 코로나19 방역을 위한 군의 신속한 대민지원과 제도개선 노력은 높게 평가되지만, 아프리카 해역에 파병된 청해부대 승조원 집단 감염 사례에서 드러난 현장에서의 초동 대처는 너무나 미흡했다. 비좁은 선내 환경은 감염병 확산에 매우 취약한데도 300여 명의 승조원 가운데 단 한 명도 백신을 접종하지 않았고, 코로나19 감염 여부를 신속하게 확인할 수 있는 신속항원진단키트가 아닌 엉뚱한 진단키트를 잘못 가져간 것으로 알려졌다.³²⁾ 감염병 위기 시에는 백신의 신속한 보급과 접종이 매우 중요한데도 군이 해외파병 병사들에게 백신을 접종하지 않았다는 사실은 감염병을 포함한 신형안보 위협에 대한 군의 전반적인 인식이 대단히 취약함을 드러낸 것이다. 보건안보 위협에 대처하기 위해 국방부 등 지휘부 수준에서는 군의 역할 확대에 대한 정책을 속속 만들어 발표하고 있지만, 실제 하급부대 수준에서는 이를 단순히 대민 방역지원으로만 이해하는 경우가 있기 때문에 체계적인 관리와 교육이 시급히 이루어져야 한다.

사이버안보는 그 특성상 군사안보와 밀접하게 관련되어 있고, 한국은 북한으로부터 여러 차례 사이버 공격을 받아왔다. 따라서 한국의 사이버안보 대응은 다른 분야에 비해 비교적 일찍부터 군과 정부의 관심을 받아왔다. 사이버안보 분야는 정보수집과 분석능력이 매우 중요하기 때문에 우방국과의 협력 네트워크를 구축하는 것이 매우 중요하다. 한미 군사동맹 차원에서는 미국과 사이버 정보교환을 위한 대화와 협력의 메커니즘이 마련되어 있지만, 사이버안보는 군사안보 차원에만 국한된 것이 아니기 때문에 다른 우방국들과의 협력 체제를 확대해나갈 필요가 있다. 2021년 9월 미국 의회에서 미국의 정보동맹인 파이브 아이즈(Five Eyes)에 한국을 동맹국으로 추가하자는 논의가 있었다는 것은 설령 그러한 제안이 현실로 이어지기 쉽지 않다고 하더라도 글로벌 사이버안보에서 한국의 역할이 작지 않음을 의미하는 것이다.

사이버안보를 위한 협력적 거버넌스는 국가 차원에서만 이루어지는 것이 아니라 국가와 민간 사이에도 구축되어야 한다. 우리의 민간기업, 연구소, 금융기관 등에 대한 적대세력의 사이버 공격이 점점 더 조직화, 고도화하고 있기 때문에 이에 효과적으로 대처하기 위해서는 군과 정보

32) “청해부대에 항원키트 대신 항체키트만 1900개 챙겨준 해군,” 『동아일보』 (2021.7.24.)



기관뿐만 아니라 민간의 사이버보안 시스템 사이의 연계가 필요하다. 하지만 정부와 민간을 통합적으로 관리 및 대응할 수 있는 사이버안보 통제 체계가 아직 마련되어 있지 않다. 2019년 ‘국가 사이버안보전략’을 발표하였으나 아직은 대통령령 수준에 머물러있기 때문에 사이버안보에 대한 체계적 대응을 이루기 위해 ‘사이버안보 기본법’을 제정해야 한다는 주장이 많다. 하지만 정보기관의 민간사찰과 감시에 악용될 수 있음을 우려하는 반대의 목소리도 적지 않다. 한국보다 민간의 프라이버시를 강조하는 미국에서도 사이버 공격에 효과적으로 대처하기 위해 2015년 사이버안보정보공유법(Cybersecurity Information Sharing Act)을 제정하여 국가와 민간 사이의 사이버안보에 관한 정보를 공유할 수 있도록 만들었다. 이러한 사례를 참고하여 반대 목소리를 설득하고 문제의 소지가 없도록 관련법을 제정해야 한다. 최근 국가정보원이 민간의 피해를 줄이기 위해 사이버 해킹 등의 정보를 민간기업에 제공하기 시작한 것은 바람직한 시도로 평가된다.

환경안보는 군과 직접적인 관련이 비교적 낮아 보이지만 장기적으로 자연환경의 변화의 파급효과는 국가안보에도 심각하게 영향을 미친다. 역사적으로 환경 생태계의 급속한 변화는 농축산업과 수산업 등 식량과 거주환경에 심각한 영향을 미치고, 이는 대규모 기근에 의한 이주와 전쟁을 초래해왔다. 앞서 언급한 북아프리카의 아랍의 봄 시위가 기상이변에 의한 러시아의 가뭄으로부터 촉발되었다는 사실은 잘 알려져 있다. 한국에서도 온난화로 인해 말라리아가 빈번하게 발생하여 접경지역 병사의 건강에 영향을 미치고 있으며, 해수온난화로 인한 어족 생태계 변화는 각국 어업 종사자들 사이의 갈등을 불러일으키기도 하며, 때로는 국가 간 군사적 충돌의 가능성도 높일 수 있다. 그밖에도 기후변화는 각종 재해를 불러일으키고, 해수면 상승으로 인한 군사시설 및 기지의 안정적 유지에도 영향을 초래한다. 이에 2021년 일본 방위성은 국방백서에서 기후변화를 별도의 국가안보 도전의 하나로 다루었다.³³⁾ 한국군도 안보환경 변화를 설명하면서 기후변화를 언급하고는 있으나, 아직까지 별도의 안보위협 리스트에 포함하고 있지는 않다.

한편, 지구 온난화를 막기 위한 탄소중립 노력이 전세계적으로 진행되고 있으며, 앞서 살펴본 것처럼 미국과 유럽은 2050년까지 나토군의 탄소중립을 목표로 에너지 효율을 높이고 신재생 에너지로의 전환을 추진하고 있다. 하지만 한국을 포함한 대부분의 국가에서 군의 탄소중립을 위한 구체적인 계획을 수립한 경우는 드물다. 한국군의 온실가스 배출저감의 필요성에 대한 논의가 시작된 지는 이미 10년이 훨씬 지났다. 2009년 국방부와 환경부는 사단급 부대 온실가스 배출량을 산정하기 위해 육군 55사단을 대상으로 ‘육군 탄소관리 시스템’을 시범적으로 개발·적용한 바 있다.³⁴⁾ 하지만 그 이후 후속적인 정책이 뒷받침되지 못해 탄소관리 시스템이 본 과도에 오르지 못하고 흐지부지되었다. 그동안 정부의 공공부문 온실가스·에너지 목표관리 운영 지침에 국방·군사 목적의 시설은 제외되어 있었기 때문에 현재까지도 군의 탄소배출량에 대한 정확한 수치확인 및 통계가 작성되지 않아 실태파악조차 어렵다.

³³⁾ 防衛省・自衛隊, 『防衛白書: 日本の防衛』 (2021), pp. 161-163.

³⁴⁾ “군부대 탄소관리시스템 개발 - 국방부·환경부 육군55사단 시범적용,” 『투데이에너지』 (2009.4.27).



국방·군사 부문의 특성상 군의 탄소중립 달성은 다른 부문보다 훨씬 늦을 것으로 예상된다. 민간에서 전개되고 있는 내연기관차량 퇴출과 같은 가시적인 조치들이 군에서 이루어지기에 많은 시간이 걸릴 것이다. 하지만 미국, 스웨덴, 영국 등 기술 선진국들은 신소재를 이용한 군 장비의 경량화, 항공기용 바이오 혼합연료 개발, 군사용 하이브리드 차량 개발 등 탄소배출을 낮추기 위한 기술개발에 나서고 있다. 한국군에서도 군 건축물과 창호(窓戶)의 열효율성 증대와 같은 그린 리모델링을 통한 탄소배출 저감 방법이 고안되고 있다.³⁵⁾ 비록 탄소중립을 군에서 달성하는데 훨씬 오랜 시간이 걸린다고 하더라도 이에 대한 정책연구와 기술개발에 대해서는 군도 지금부터 관심을 가지고 예산을 투자해야 한다. 특히 이러한 기술은 군사용도뿐만 아니라 민간에서의 활용도가 높아 부가가치 창출에 크게 기여할 수 있다는 점에서 군산학연(軍産學研) 연계를 통한 이중용도(dual use) 기술개발로 장기적으로 군의 에너지 비용 절감과 민간산업 발전의 시너지 효과를 높여야 한다.

끝으로 난민 이슈와 관련하여 2021년 8월 한국군이 전개한 아프가니스탄 주민 후송을 위한 미라클 작전의 성공은 높게 평가받을만하다. 우리 군은 정부 부처 및 미국 당국과 공조하여 우리 군용기로 한국 공관과 KOICA 시설에서 오랫동안 근무해온 아프간 주민과 그들의 가족 391명 전원을 안전하게 구출하는데 성공했다. 특히 유사한 작전을 전개했던 일본 등 다른 나라가 난민구출에 실패한 것과 비교하여 한국군의 미라클 작전은 모범적인 난민구출 활동으로 기록될 것이다. 아울러 이러한 경험은 다른 분쟁지역에서의 교민 혹은 난민의 구출 및 구호를 위한 매뉴얼이나 지침으로 활용될 수 있을 것이며, 앞으로 남북한 관계가 변화할 경우 우리 국민 혹은 주요 인사를 안전하게 구출하기 위한 작전에도 참고가 될 수 있을 것이다.

2. 신형안보 위협 대응 역량 강화

보건안보, 환경안보, 에너지안보, 사이버안보, 난민안보 등 각각의 영역은 이슈의 성격에 따라 행위자와 구조가 서로 상이하며, 복잡하고 중층적인 네트워크 속에서 복합적으로 상호작용한다. 따라서 신형안보 위협 요인들에 대해 특정한 획일적인 방식만을 적용하여 대응하기 곤란하다. 그렇다고 해서 끊임없이 형성되는 신형안보 이슈 하나하나에 대응하는 접근을 매번 새롭게 만들 수도 없다. 기존의 유사한 문제에 대응하는 방식이 있다면 먼저 그것이 새로운 문제에도 적용될 수 있는지 살펴보고, 만약 새로운 접근이 필요하다면 다른 변수들을 고려하여 새로운 대응 방법을 고안해야 한다. 이렇게 만들어진 방법은 신속하게 피해복구를 이루는 동시에 미래의 잠재적 위협 요인도 대비할 수 있도록 설계되어야 한다. 이처럼 네트워크 연계 속에서 위협 요인에 대한 기존의 대응 방식의 적합성을 평가하고 위기 상황으로부터 신속하게 회복할 수 있는 복원

³⁵⁾ 강소영, 심송보, “탄소중립사회로 전환 대비, 우리 군은 무엇을 준비해야 하나,” 『국방논단』, 1868호(21-36) (2021.9.6)



력을 갖추기 위해서는 거시적 맥락에서 이슈의 체계적 결합도 및 인과적 복잡성을 종합적으로 고려하여 각각의 이슈영역에 적합한 최적의 접근을 모색하여 대응하는 메타 거버넌스가 필요하다.³⁶⁾

(1) 적합성

적합성(fitness)의 측면에서 신홍안보에 대한 군의 대응 역량 강화는 기존의 재난재해에 대한 군의 지원 역량과 제도를 종합적으로 재평가하고 새롭게 등장하는 위험 요인과 사회적 변수들을 고려한 정책을 만드는 것을 의미한다. 이와 관련하여 다음과 같은 측면에서 신홍안보 위협에 대한 군의 적합성을 높이는 노력이 필요하다.

첫째, 신홍안보 위협에 대응하기 위한 군의 역할에 대한 개념이 확고하게 정립되어야 한다. 비록 신홍안보 위험요인이 국가사회의 기본 시스템에 심대한 영향을 미쳐 국가안보를 침해할 수 있는 잠재성을 가지고 있다 하더라도 군이 민간의 영역에 함부로 개입하거나 무조건 민간에 우선할 수는 없다. 하지만 이슈 고유의 성격이나 위협발생의 속도에 따라 군이 선제적으로 투입되어 위험요인이 실제 안보위협으로 커지지 않도록 창발의 연결고리를 끊거나 그 범위와 충격을 완화할 수 있다면, 이에 대한 국민적 동의를 바탕으로 군이 선제적인 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 따라서 신홍안보 위협에 군이 투입되고 민간과 협력할 수 있는 상황, 시기, 규모, 수준 등에 관한 내용을 군과 민간이 함께 논의·연구하고 법률로 구체화할 필요가 있다. 이러한 요구에 부응하여 2020년 국방부는 ‘비전통 위협 국방 대응체제 발전 추진계획’을 수립한 바 있다. 그러나 신홍안보의 특성상 예측하지 못한 위험요인이 새롭게 등장하고 새로운 대응 수단과 기술이 개발되고 있기 때문에 계획 수립에 그치지 않고 이러한 변화를 반영할 수 있도록 지속적인 진단, 평가, 보완이 뒤따라야 한다.

둘째, 신홍안보 위험요인에 대한 군의 역할 형태와 방식이 체계화되어야 한다. 위험요인의 성격에 따라 군의 역할과 기능이 필요하다고 인정된다고 하더라도 무작정 군이 지원작전을 전개할 수는 없다. 신홍안보 위협에 대한 대응은 군 본연의 임무인 군사안보에 부담이 되지 않는 범위에서 이루어져야 하고, 실제로 신홍안보 위험요인을 관리할 수 있는 장비, 훈련 등의 역량을 갖춘 부대가 해당 임무를 맡아야 한다. 코로나19 팬데믹을 계기로 군이 국방신속지원단을 편성하고 유사시 신홍안보 위험요인에 대한 군의 활동의 대상과 범위를 정한 이유가 여기에 있다. 이를 통해 지휘계통을 명확화하고 활동의 지리적 범위를 구분하여 보다 신속하게 대응할 수 있도록 만들었다. 하지만 제도적 형식을 갖추는 것뿐만 아니라, 실질적으로 신속한 대응을 이루는데 필요한 병력, 장비, 예산을 포함한 인적·물적 자원을 확보하고, 충분한 훈련과 교육을 수행하는 등 임무와 과업의 수행체계를 발전시키기 위한 후속 조치도 이루어져야 한다.

³⁶⁾ 김상배 (2016).



셋째, 글로벌 신형안보 위협에 대한 군의 대응은 국내 차원에만 머무는 것이 아니라 국제 차원에서도 전개될 수 있어야 한다. 한국은 경제성장과 민주화의 모범국가로서 국제사회에 대한 공헌을 확대하고 있다. 그동안 우리 군은 세계 여러 지역에 파병되어 분쟁의 예방과 확산방지를 위한 평화유지활동(PKO)을 벌이고, 국가재건을 지원하며, 위험 해역에서의 호송 임무를 수행해 왔다. 한국의 국제적 위상이 높아짐에 따라 국제 분쟁과 재난 상황에 대한 한국의 참여를 요청하는 수요가 증가하면서 앞으로 우리 군의 국제적 활동은 더욱 빈번해질 전망이다. 향후 해외파병 한국군은 군사문제에 관한 역할뿐만 아니라, 감염병, 거주환경 오염, 난민급증 등의 문제가 신형안보 위협으로 창발하는 것을 억제하고, 이러한 문제가 군사안보차원에서의 새로운 국제전 혹은 내전의 원인이 되지 않도록 관리하는 임무를 수행하게 될 것이다. 이를 위해서는 해외에서의 신형안보 위협에 대한 우리 군의 역량과 태세를 정확하게 파악하는 한편, 현지 상황에 적합한 작전이 수행될 수 있는 제도와 자원을 갖추어야 한다. 그리고 현지의 정치·문화·사회에 대한 이해를 높이기 위한 지속적인 학습과 분석이 필요하다. 아울러 사이버, 환경, 보건 등 신형안보 이슈가 지정학적 안보위협으로 창발하는 것을 예방하고 관리하기 위해 주변국 및 우방국 군과의 협력적 공조체계를 평상시에 잘 구축하는 군사외교도 매우 중요하다. 아프가니스탄에서 이루어진 미라클 작전이 성공하는 데에는 그동안 현지에서 구축해온 미국 등 우방국 군대 및 외교단과의 신뢰적 협력관계가 크게 도움이 되었다. 보건, 환경, 사이버 분야에서도 이러한 군사외교가 보다 적극적으로 진행되어야 한다.

(2) 복원력

복원력(resilience) 측면에서 신형안보에 대한 군의 대응 역량 강화는 피해를 최소화하고 사회적 기능을 다시 정상화하는 것에만 그치는 것이 아니라, 미래의 'X' 이벤트 위협에도 대비할 수 있는 전방위적 체계를 갖추는 구축하는 것을 의미한다. 이와 관련하여 다음과 같은 측면에서의 검토가 필요하다.

첫째, 신형안보 위협에 의한 피해복구에 군이 신속하게 대응하는 체계를 갖추어야 한다. 사이버 공격에 의한 전기, 석유, 물 공급의 중단이나 화학시설 파괴에 의한 유독물질 유출과 같은 신형안보 위기가 발생하여 군의 지원이 요청되는 경우 투입되는 병력, 장비 등이 얼마나 신속하게 준비될 수 있느냐가 매우 중요하다. 그런 점에서 코로나19를 계기로 국방부가 국방신속지원단을 운영하기로 한 것은 의미 있는 결정으로 평가된다. 이러한 새로운 제도를 올바르게 정착시키고 실질적인 성과를 거두기 위해서는 관련된 법령의 보완, 피해복구에 즉시 투입 가능한 각종 장비의 도입 및 운용에 필요한 예산편성, 병력의 효율적 배치 등과 같은 후속 조치들까지도 세심하게 마련되어야 한다.

둘째, 신속지원을 통한 피해복구와 미래위협 대비가 효과적으로 이루어지기 위해서는 병력



과 장비와 같은 하드웨어 차원의 대비뿐만 아니라 신속지원 매뉴얼, 전문적 교육·훈련 프로그램, 유관기관과의 소통체계 등 소프트웨어 차원의 준비도 함께 이루어져야 한다. 특히 다양한 신형안보 위협요인에 대한 연구와 학습 및 사례분석을 통해 신속하고 효과적으로 피해를 복구하고 미래 위협요인 확산을 차단할 수 있는 방법을 강구하여 이를 학습하고 훈련하는 프로그램이 갖춰져야 한다. 예를 들어 신종 감염병과 같은 보건안보 위협은 그 피해가 순식간에 넓은 지역으로 확산될 수 있기 때문에 초기에 매우 신속한 방역이 이루어질 수 있도록 장비와 훈련이 사전에 준비되어야 한다. 또한 사이버안보에 관한 기술은 시시각각 새롭게 발전하기 때문에 꾸준히 기술 트렌드를 살펴보고 새로운 기술을 학습해야 한다. 아울러 난민안보 이슈에 대응하기 위해서는 해외의 정치적, 군사적 동향에 대한 지속적인 분석이 이루어져야 한다.

셋째, 다양한 위기관리체계를 상호연계하고 각종 행위 주체들의 일관적인 대응이 이루어질 수 있도록 만드는 통합대응체계가 구축되어야 한다. 기존의 위기관리체계는 재난이나 테러와 같이 위협요인에 따라 별도의 대응체계, 조직, 법령 등으로 구성되어 있다. 하지만 복잡하고 중층적인 네트워크 연계 속에서 창발되는 신형안보 위협에 대응하기 위해서는 위기관리체계 역시 네트워크 연계를 고려한 접근으로 구축되어야 한다. 따라서 분절적인 위기관리체계를 통합하여 총괄적이고 지속적인 대응이 가능하도록 만드는 것이 바람직하다. 특히 신형안보 위협은 군과 민간, 중앙과 지방, 공(公)과 사(私)와 같은 영역을 엄격히 구분하여 대응하는 것이 매우 어렵다. 따라서 특정 영역 위협에 대한 피해복구가 이루어졌다고 하더라도 위협요인이 다른 영역으로 전이되는 것에 소홀할 경우 또 다른 미래 위협의 원인이 될 수 있다. 그러므로 통합대응체계 구축을 위해서는 이러한 회색시대에서의 대응이 원활히 이루어질 수 있도록 관련 주체들 사이의 유기적인 네트워크가 함께 수반되어야 한다.

(3) 신형안보 대응을 위한 민군 종합적 접근

앞서 언급한 것처럼 신형안보 위협의 상당수는 비군사적 성격의 요인으로부터 비롯되기 때문에 이미 민간 영역에서 이를 다루기 위한 기본적인 제도와 방법이 구비되어 있는 경우가 많다. 예를 들어 생화학 물질 유출과 같은 보건안보 위협 요인이 등장할 경우 일차적인 대응은 당연히 질병관리청과 해당 지역 보건기관이 담당하게 된다. 하지만 그러한 위협 요인에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 장비, 수단, 인력 가운데 민간이 보유하고 있지 않거나 민간에는 부족한 경우가 있다. 가령 제독 키트, 방독면 같은 장비와 이를 다룰 수 있는 전문인력이 민간에는 크게 부족하다. 따라서 이 경우 군의 화생방 대응 부대가 신속히 투입될 필요가 있다. 또는 아프가니스탄 미라클 작전과 같이 해외 교민·난민 구출이 필요한 경우 군용기의 투입은 절대적으로 필요하다. 그밖에도 민간의 접근이 어려운 지역이나 환경에서 군이 보유한 드론이나 야간투시경과 같은 군용 장비가 필요한 경우도 있다.



신흥안보 대응을 위한 민간의 대응체계와 군의 대응체계가 서로 별도로 조직되어 있기 때문에 상황인식을 공유하고, 장비와 인력 투입의 방식과 규모를 조율하며, 지휘계통과 책임의 범위를 명료하게 만들 필요가 있다. 이를 위해서는 군의 내부 조직들 사이의 연계 시스템뿐만 아니라 군과 정부부처, 지방자치단체, 국가기간시설, 주요 언론사 등을 연결하여 신속한 의사소통이 가능한 메커니즘이 구축되어야 한다. 또한 군이 가진 인력과 장비, 그리고 축적된 노하우가 민간을 위해 사용되는 경우 국방태세와 군사보안을 해치지 않는 한도 내에서 이러한 지원과 투입이 이루어져야 하기 때문에 수시로 이를 검토하고 평가할 수 있는 시스템과 제도가 수반되어야 한다. 특히 신흥안보에 대한 군의 역할은 단순 재해재난에 대한 군의 대민지원 차원을 넘어서는 것이기 때문에 보안이 필요한 군사적 장비, 시설, 인력의 활용이 있을 필요할 경우 민간과의 협력 수준이나 언론 공개 범위를 어떻게 규정할 것인지에 대한 충분한 사전 논의가 필요하다. 이러한 이유에서 신흥안보 대응은 메타 거버넌스의 관점에서 군의 영역과 민간 영역을 종합적으로 조망하면서 전개되어야 한다.

신흥안보에 대한 민군협력 체계는 군이 제도를 정비하고 역량을 키우는 것만으로 완성되는 것이 아니다. 군뿐만 아니라 민간도 현행 제도와 대응태세에 대한 전반적인 역량을 진단하고 개선점을 파악하는 한편, 신흥안보 위협에 대응하기 위해 군과 협력하는 경우 군과의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 사전 준비를 벌여야 한다. 예를 들어 중앙정부와 지방정부, 그리고 각급 방재당국, 보건당국, 사고대책본부 등 다양한 민간 영역의 기관들도 유사시 어떻게 군과 연락을 취해야 하고 군의 어떤 부대 혹은 부서와 의사소통을 해야 하는지에 대해 충분히 인지하고 사전 학습과 훈련을 벌여야 한다. 이를 위해 정기적인 민군 합동 훈련이나 시뮬레이션을 통해 신속한 대응태세를 갖추고 문제점을 파악하여 개선할 수 있는 민군 연계 메커니즘을 구축하여 발전시켜야 한다. 여기에는 통신망 구축, 교육훈련체계 마련, 각종 관련 법령 정비, 체계적 분석 및 연구 인력 보강, 예산 소요평가 등의 활동도 포함된다.

V. 맺음말

2000년 1월 미국의 고어 부통령은 유엔 안전보장이사회 기초연설을 통해 에이즈(HIV/AIDS)와 같은 신종 감염병을 시급히 국제적인 안보 의제로 다루어야 한다고 주장했다.³⁷⁾ 그로부터 20년이 지나 인류는 코로나19 팬데믹을 경험하면서 그의 주장이 틀리지 않았음을 확인했다. 감염병뿐만 아니라 바이오 테러, 환경오염, 에너지 위기, 사이버 공격, 난민문제 등 신흥안보 이슈는 복잡한 행위자이슈 네트워크를 거치면서 거시적 안보위협으로 창발할 수 있다. 이러한 이슈들은 대부분 비군사적 성격으로 시작되기 때문에 먼저 민간영역에서 다루어진다. 하지

³⁷⁾ White House, Office of the Vice President, "Remarks prepared for delivery by Vice President Al Gore, United Nations Security Council Opening Session" (10 January 2000).



만 창발의 규모와 속도가 민간영역에서 감당할 수 있는 수준을 넘어서면 국가와 사회 전체의 위기를 초래할 수 있기 때문에 국가방위를 책임지는 군도 신흥안보 위협에 대한 대응 역량을 갖추어야 한다.

미국, 유럽 등 주요국에서 군은 이러한 신흥안보 위협에 신속하고 효과적으로 대응하기 위한 여러 가지 방안을 강구하고 있다. 이슈의 성격에 따라 정도의 차이는 있지만, 주요국들은 신흥안보 위협을 군사안보 못지않은 중요한 사안으로 간주하여 효과적인 대응을 위해 법과 제도를 개선하고, 관련 기술을 개발하며, 동맹 및 파트너 국가와의 협력을 강화하고 있다. 특히 사이버안보 분야에서 군의 역할과 군사협력은 주목할 만하다. 보건안보 분야에서도 코로나19 팬데믹 대응에서 나타난 문제점을 개선하기 위한 작업이 주요국의 군에서 진행 중이며, 난민·이민과 불법 마약 문제에서도 주요국 군의 적극적인 참여와 활동이 전개되고 있다. 환경안보 분야에서 군의 역할은 군사안보의 특성상 사이버안보나 보건안보에 비해 제한적이지만 군사 장비 및 시설의 에너지 효율성 증대와 탄소배출 저감 목표를 설정하는 한편, 민간과의 공동기술개발을 통해 국방력 증대 및 국가의 기술 경쟁력 증진의 시너지 효과를 거두기 위한 노력을 벌이고 있다.

우리 군도 코로나19 팬데믹 상황에서 군 보건인력의 신속한 투입이나, 북한의 사이버 공격에 대한 우방국과의 유기적 대응, 아프간 난민구출을 위한 군사작전 등 여러 가지 신흥안보 위협 요인에 신속하게 대응하고 적지 않은 성과를 거두었다. 또한 최근 신흥안보 위협에 군이 더욱 효과적으로 대응하기 위해 국가위기관리 시스템을 개선하여 신흥안보 위협에 대한 군의 역할에 대한 법적, 제도적 근거를 확고하게 수립하고, 국방신속대응단을 구성하여 더욱 신속하고 효과적인 군의 투입이 가능하게끔 역량을 제고하는 노력을 벌이고 있다. 이러한 노력으로 미래 국방에서 신흥안보 위협에 대한 군의 대응 역량은 더욱 강화될 것이다. 그럼에도 불구하고 신흥안보에 대한 개념 인식이 낮아서 현장에서는 신흥안보 대응을 단순히 기존의 대민지원작전의 연장선에서 이해하고 형식적인 조치만 취하는 경우가 있다.

신흥안보 이슈는 민과 군의 구분이 모호하고, 안보적 창발의 방향과 속도를 예측하기 어렵기 때문에 획일적인 대응이 곤란하다. 이러한 특징을 고려하여 우리 군의 신흥안보 대응역량을 보다 강화하기 위해서는 각각의 이슈 영역에서의 민간 및 군의 대응 방식과 체계를 종합적인 관점에서 바라볼 수 있는 메타 거버넌스 차원의 접근이 요구된다. 우선 적합성 차원에서 신흥안보 대응을 위한 군의 역할과 위상이 보다 명확하게 설정되고, 민간과의 협력의 범위와 수준, 군 투입의 시간과 장소 등에 대한 제도적 장치가 보다 발전되어야 하며, 신흥안보 위협 대응을 위한 우방국과의 협력과 공조 체계를 강화해야 한다. 이어 복원력 차원에서 신흥안보 위협에 대한 신속한 대응뿐만 아니라 미래에 발생 가능한 위협요인에 대한 대응도 함께 마련할 필요가 있다.

마지막으로 반드시 언급해야 할 점은 미래국방에 관한 논의에서 신흥안보 패러다임의 등장 이 군의 본질적 역할과 기능을 부정하거나 대체하는 것은 아니라는 사실이다. 국가의 영토와 이익을 수호하고, 국민의 생명과 재산을 지키는 군 본연의 임무는 앞으로도 변함이 없을 것이다.



다만 사회의 다양한 행위자와 이슈가 복잡하게 연결된 네트워크 시대에 신형안보 이슈가 군사안보에 점점 더 많은 영향을 미치고, 그 경계도 점점 더 흐려지고 있음도 사실이다. 실제로 2022년 우크라이나 전쟁에서는 군사력의 사용뿐만 아니라 소셜미디어 정보교류와 국제 해킹집단의 사이버 공격이 우크라이나와 러시아 주민들에 대한 심리전 효과를 낳았으며, 대규모 난민이 발생하고 이들이 어렵게 탈출하는 모습은 많은 사람의 동정을 불러일으켜 우크라이나에 우호적인 국제적 여론 형성에 영향을 미쳤다. 이러한 현상은 비록 비군사적인 성격을 가지지만 교전 당사국뿐만 아니라 다른 나라의 국방정책과 행동에 적지 않은 영향을 미쳤다. 이런 맥락에서 미래국방을 대비하는 군은 전통적인 군사안보 역량을 굳건히 하는 동시에 신형안보 위협에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있는 역량을 배양해야 한다.



[참고문헌]

강소영, 심송보. “탄소중립사회로 전환 대비, 우리 군은 무엇을 준비해야 하나.” 『국방논단』, 1868호(21-36) (2021.9.6.)

김상배. “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』, 50집, 1호 (2016). pp. 75-104.

김상배. “신흥안보의 복합지정학과 한반도: 이론적 논의.” 김상배 · 신범식 공편. 『한반도 신흥안보의 세계정치』 (서울: 사회비평, 2017).

민병원. “21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰.” 하영선 · 김상배 공편. 『복합세계정치론』 (서울: 한울아카데미, 2012).

“군부대 탄소관리시스템 개발 - 국방부 · 환경부 육군55사단 시범적용.” 『투데이에너지』 (2009.4.27.).

“청해부대에 항원키트 대신 항체키트만 1900개 챙겨준 해군.” 『동아일보』 (2021.7.24.)

防衛省 · 自衛隊. 『防衛白書: 日本の防衛』 (2021).

Akaha, Tsuneo. “Japan’s Comprehensive Security Policy: A New East Asian Environment.” *Asian Survey*. Vol. 31, No. 4 (1991). pp. 324-340.

Baezner, Marie, and Patrice Robin, *Cyber Sovereignty and Data Sovereignty*. Version 2. Center for Strategic Studies (CSS) Report (Zurich) (November 2018).

Barry, Ben. “UK to Adapt Military to Changing Climate, But Does It Have the Funds and Backing of Troops?” *Defense News* (August 9, 2021).

Beaver, Bill, Yong-Bee Lim, Christine Parthemore, and Andy Weber. “Key U.S. Initiatives for Addressing Biological Threats Part 1: Bolstering the Chemical and Biological Defense Program.” *Briefer* (Council on Strategic Risks) No. 16 (April 6, 2021).

Blinken, Antony. J. “A Foreign Policy for the American People.” U.S. Department of State (March 3, 2021).

Booth, Ken. “Security and Emancipation.” *Review of International Studies*. Vol. 17, No. 4 (1991).

Bricknell, Martin. “The NATO response to the COVID-19 pandemic - Interview with Brigadier Stefan Kowitz.” *Military Medicine* (January 18, 2022).

Buzan, Barry, and Ole Waever. *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).



Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998).

Caballero–Anthony, Mely. “From Comprehensive Security to Regional Resilience: Coping with Nontraditional Security Challenges.” *ASEAN@50*, Vol. 4 (2017) <https://www.eria.org/ASEAN_at_50_4A.7_Caballero–Anthony_final.pdf>.

Caballero–Anthony, Mely. “Understanding Non–traditional Security.” in Mely Caballero–Anthony, ed. *An Introduction to Non–traditional Security Studies: A Transnational Approach* (London: Sage, 2016)

Executive Office of the President,. “The Biden–Harris Administration’s Statement of Drug Policy Priorities for Year One” (April 1, 2021).

Holzmann, Anna. “China’s battery industry is powering up for global competition.” *MERICs* (October 24, 2018) <merics.org/analysis>;

Howard, Alan, and Brenda Shaffer. “The Hidden Dangers of a Carbon–Neutral Military.” *Foreign Policy* (August 12, 2021).

Hunter, Andrew, P. Gregory Sanders, and Sevan Araz. “When Biosecurity is the Mission, the Bioeconomy Must Become Government’s Strategic Partner.” *CSIS Briefs* (July 2021).

International Institute for Strategic Studies (IISS). *Cyber Capabilities and National Power: A Net Assessment* (London: IISS, 2021).

Jones, Wyn. *Security, Strategy and Critical Theory* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999).

Lundquist, Edward. “NATO Learns Lessons from COVID–19 Crisis.” *National Defense* (August 30, 2021).

Microsoft. *Microsoft Digital Defense Report* (September 2020).

Office of the Director of National Intelligence. *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community* (April 9, 2021).

Rardtke, Kurt W. “Issues Affecting the Stability of the Region, in Particular That of Japan, East and Southeast Asia Viewed at the Regional Level.” Kurt W. Rardtke and Raymond Feddema, eds. *Comprehensive Security in Asia* (Leiden, the Netherlands: Brill, 2000). pp. 1–18.

REN21. *Renewables 2021 Global Status Report* (Paris: REN21 Statistics, 2021).

Stedman, Stephen John, and Fred Tenner. “Refugees as Resources in War.” in Stephen John Stedman and Fred Tenner, eds. *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2003). pp.



1-16.

Tadjbakhsh, Shahrbanou. "In Defense of the Broad View of Human Security." in Mary Martin and Taylor Owen, eds., *Routledge Handbook of Human Security* (London: Routledge, 2013).

UNDP. *Human Development Report 1994* (New York: UNDP, 1994).

White House, Office of the Vice President. "Remarks prepared for delivery by Vice President Al Gore, United Nations Security Council Opening Session" (10 January 2000).

"Biden Says Cybersecurity Is the 'Core National Security Challenge' at CEO Summit." *Wall Street Journal* (August 25, 2021).

"British Military Aircraft Must Hit Net-zero Carbon Target by 2040, Says Air Force Chief." *Defense News (UK)* (May 4, 2021).

"China's solar panel makers top global field but challenges loom." *Nikkei Asia* (July 31, 2019).

"'Crazy': Britain puts army on standby as panic buying leaves petrol pumps dry." *Reuters* (September 28, 2021).

"Did NATO Members Just Pledge to Reduce Their Military GHG Emissions?" *Conflict and Environment Observatory* (June 15, 2021).