

안전한 국가를 위한

국가전략

공평원 권오국 김경숙 박병광 최용환 홍건식



안전한
국가를 위한

국가전략



contents

안전한 국가를 위한
국가전략

I

왜 안전 국가인가?

004

II

위험사회와 위협의 유형

008

1. 위협의 종류와 특징: 전통적 위협과 신종 위협

010

2. 위협의 유형화

012

III

안전 국가를 위한 국가 역량 020

- 1. 안전 국가 비전: 안전 선도국가 022
- 2. 안전 국가 역량 023
- 3. 안전 국가 역량의 특징 027

IV

위험 유형별 특징과 위험 대응을 위한 국가 역량 030

- 1. 전통안보 위협 032
- 2. 치안: 범죄의 위협으로 안전 072
- 3. 기후변화 087
- 4. 감염병 117
- 5. 글로벌 공급망 132

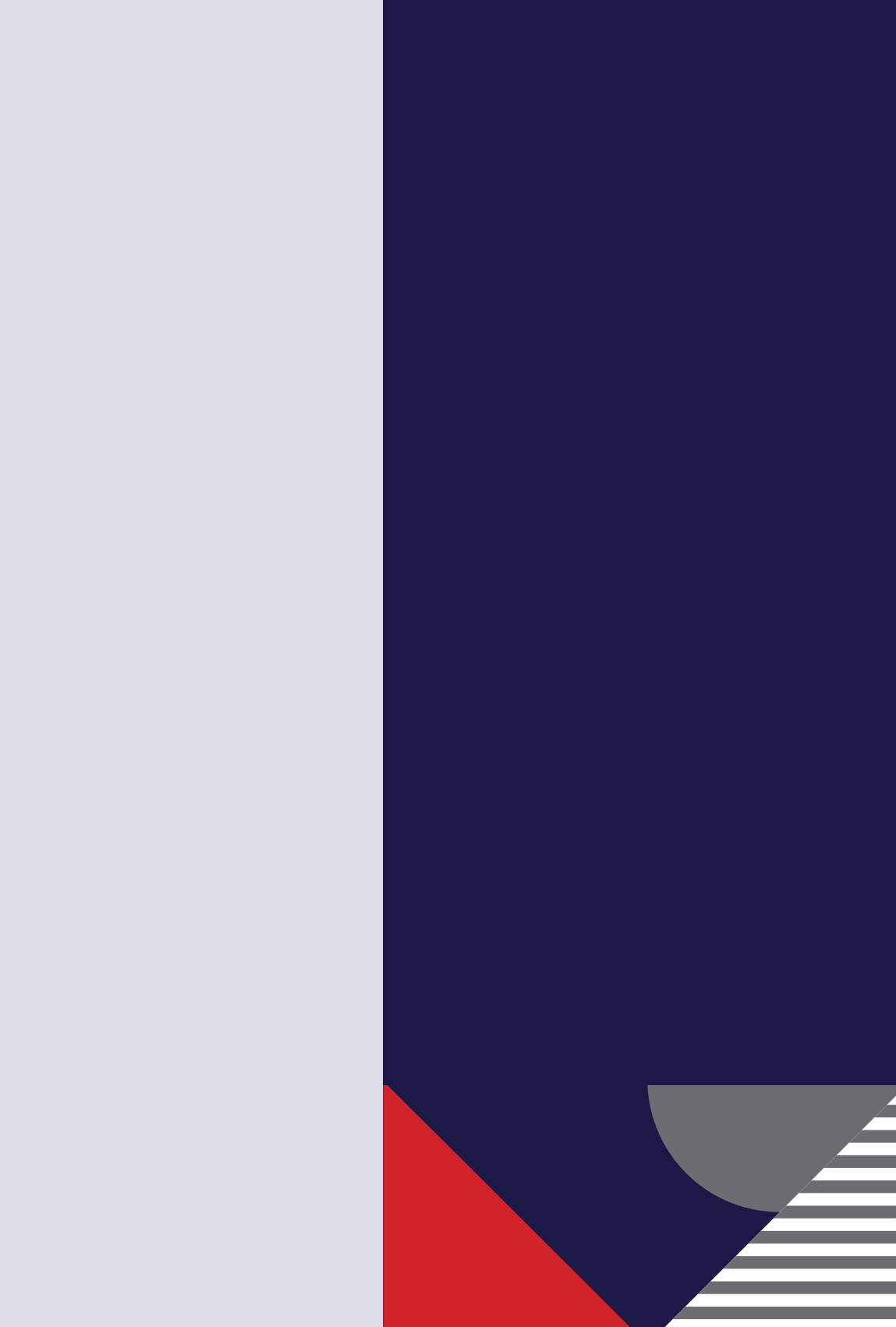
V

맺음말 154

I

왜

안전 국가인가?



국가의 역할이 무엇인지는 매우 다양하게 논의할 수 있지만, 외부적 또는 내부적 위협으로부터 국민을 보호하는 안보(security)가 국가의 핵심 역할 가운데 하나라는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 특히 한국처럼 상시적 안보 위협에 시달리는 국가에 있어 안보는 무엇보다 중요한 문제임에 틀림이 없다.

안보는 무엇으로부터 누구를 그리고 어떻게 보호하는지와 관련된 문제라고 할 수 있는데, 이를 다시 서술하면 위협의 종류, 보호의 대상, 안보의 확보 방법 등으로 나누어 볼 수 있다. 국가와 국민을 위협하는 최대 요인이 외부의 침공이었던 시대에 안보의 초점은 외부로부터의 군사 위협에 대한 대비였으며, 이는 국가의 배타적 의무처럼 여겨지기도 했다. 아직도 법적으로 전쟁이 종식되지 않았을 뿐만 아니라, 상시적으로 군사위기가 반복되고 있는 한반도에서 군사안보는 여전히 중시되고 있는 것이 현실이다.

하지만 세계적 차원에서 보자면 20세기를 지배하던 냉전 패러다임이 붕괴하고 세계화·정보화·민주화 등이 이루어지면서 인간의 생존에 대한 위협요인과 안보개념 변화가 발생했으며, 이러한 변화는 한국 역시 예외가 아니다. 예컨대 UN개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)은 1994년 ‘인간개발보고서(Human Development Report)’에서 인간안보(Human Security)라는 개념을 사용하기 시작했는데, 이는 전통적인 군사안보의 개념을 넘어 환경, 질병, 인권 등 다양한 요소를 포괄하는 개념이었다. 실제로 현대 국가의 정부는 국민 삶의 질 향상

과 안전을 위해 점차 적극적으로 개입하기 시작했다. 이는 세계화의 영향으로 국민의 삶과 안전에 대한 위협요인이 다른 국가 이외에 개인이나 집단으로 확대되었을 뿐만 아니라, 환경이나 질병 등 초국가적·비인격적 요소에 이르기까지 매우 다양화되었기 때문이다. 이처럼 복잡·다양해지는 위협요인을 다루기 위해 군사안보에 집중되어 있던 전통적 안보 개념은 경제안보·환경안보·인간안보 등으로 점차 확대되었다. 예컨대 9·11 테러를 계기로 새로운 유형의 안보 위협과 재난 등에 대한 동시 대비를 위해 기존 위협관리체제 전반에 대한 재검토가 요구되었고, 서구 주요국은 관련 기구 정비를 단행하기도 했다. 최근의 코로나19 확산과 장기화는 비전통안보 위협이 국가안보 차원의 문제로 인식되는 새로운 계기가 되었다.

이처럼 인간 생존의 위협요인과 안보 개념의 변화에 따라 ‘안전한 국가’를 구축하기 위한 조건도 끊임없이 달라지고 있다. 하지만 국가의 기본적인 역할 가운데 ‘안전의 추구’가 있다는 본질은 변하지 않았다. 국가전략은 “국민이 삶과 일상을 영위하기에 보다 안전한 나라”를 만드는 기획이어야 하고, “국민이 일상에서 두려움을 느끼지 않는 나라”를 구상하는 것에 해당한다. 따라서 이 연구는 국가와 안전에 대한 새로운 해석과 실천 필요성에 주목한다. 국가가 국민의 안전을 위해 대처해야 하는 위협 혹은 위협의 유형을 구분하고, 이에 대처하는 데 필요한 국가 역량이 무엇인지 검토해 볼 것이다. 이러한 접근법이 다소 추상적일 수 있지만, 안전한 국가를 구축하기 위한 국가전략 수립을 위한 기초가 될 수 있을 것이다.

II

위험사회와 위험의 유형

1. 위험의 종류와 특징: 전통적 위험과
신종 위험

2. 위험의 유형화

1. 위협의 종류와 특징: 전통적 위협과 신종 위협

안보(security)는 외부의 공격이나 위협으로부터 국가 주권 및 국민 안전을 확보하는 것과 관련된 일련의 행동을 의미한다. 반면 안전(safety)은 위협이나 위협으로부터 보호받는 평안한 상태이다. 따라서 안전은 안보보다 포괄적인 상위개념이라고 할 수 있다. 이 연구에서 안보가 아닌 안전에 초점을 맞추는 이유는 전통적 군사 위협뿐만 아니라 비전통적 안보 위협으로부터도 국민의 안전을 확보해야 하는 것이 국가의 중요한 기능이라고 보기 때문이다.

위험(risk)과 관련해서는 위협(threat), 위해(hazard) 등 비슷한 개념이 존재한다. 위협이 바람직하지 않은 결과가 발생할 가능성을 의미한다면, 위해는 잠재적으로 위험하거나 해로운 결과를 초래할 수 있는 원인 등을 의미한다. 즉, 위해가 현실화할 가능성이 위협이다. 반면, 위협은 두려움이나 위험을 느끼게 하는 것을 의미한다. 위협과 위험을 구분하는 일반적 기준은 존재하지 않지만, 이 연구에서 위험은 위협 주체의 의도성이 개입되지 않은 것을, 위험은 주체의 의도성이 개입된 경우로 구분하기로 한다. 부정적인 결과를 초래하는 주체의 의도성 유무를 기준으로 위협과 위험을 구분하는 이유는 안전한 국가 구축을 위한 국가전략 수립에 있어서 유용성이 존재하기 때문이다. 이에 대해서는 위협의 유형 분류에서 상술하기로 한다.

위험의 현실화와 관련하여 위기(crisis)와 재난(disaster)이라는 유사개

념이 존재한다. 위기는 결정적인 변화가 임박한 중대한 시기 혹은 위험이 관리되지 않아 발생하는 극단적 사태를 의미한다. 반면, 재난은 커다란 손실과 피해를 초래하는 사고·사건을 의미한다. 사실 위기와 재난을 엄격하게 구분하기는 결코 쉽지 않다. 두 개념 모두 위험의 현실화와 관련된 것이기 때문이다. 다만 위기가 위험이 현실화된 상태 그 자체에 초점을 맞춘 개념이라면, 재난은 위험이 현실화된 결과의 크기를 강조하는 개념이다.

이처럼 안전과 안보 및 관련 개념은 다양하게 존재하지만, 일반적으로 합의된 안전 및 안보에 대한 개념은 부재한 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서는 안전을 안보의 상위개념에 두고, 의도적 위협 및 비의도적 위협으로부터 보호받는 평안한 상태로 정의하기로 한다. 위협과 위협에 대한 명확한 정의는 부재하나, 이 연구에서 사용하는 위협은 나쁜 일이 일어날 가능성을 의미하며, 위협은 주체의 의지가 존재하는 경우, 즉 의도적·인위적으로 발생하는 나쁜 일로 정의하기로 한다.

군사안보를 넘어 국가를 위태롭게 만드는 포괄적 위협과 위협에 초점을 맞추는 것은, 전통적 군사 위협뿐만 아니라, 외교 환경 위협은 물론이고, 재난, 전염병, 테러 등 다양한 위협/위협 요소들이 존재하기 때문이다. 즉, 전통적 국가안보 개념을 넘어서 '안전한 국가'를 만들기 위한 국가전략을 수립하기 위해서는 새로운 개념과 접근이 요구된다.

2. 위협의 유형화

안전한 국가를 위한 국가의 노력은 사실 새로운 것은 아니다. 이미 한 국을 포함한 세계 각 국가와 여러 기관에서 위협을 유형화하고, 매년 우려 되는 위협의 종류를 식별하려는 노력을 하고 있다. 대표적으로 세계경제 포럼(WEF: World Economic Forum)에서는 매년 「세계위험보고서(The Global Risks Report)」를 발간한다. 가장 최근에 발간된 「세계위험보고서 2021(The Global Risks Report 2021)」에 따르면, WEF는 위협의 발생 가능성(likelihood)과 위협이 현실화되었을 경우 충격의 크기(impact)를 기준으로 위협을 분류한다.

〈표 II-1〉 세계 위험요인

[발생 가능성 측면에서 세계 위험요인]					
	2017	2018	2019	2020	2021
1위	극한의 기상이변	극한의 기상이변	극한의 기상이변	극한의 기상이변	극한의 기상이변
2위	비자발적 대규모 이주	자연재난	기후변화 완화 및 적응 실패	기후변화 완화 및 적응 실패	기후변화 완화 및 적응 실패
3위	주요 자연재해	사이버 테러	자연재난	자연재난	인간이 만든 환경재해
4위	대규모 테러	정보사기 및 절도	정보사기 및 절도	생물다양성 손실	감염병
5위	정보사기 및 절도	기후변화 완화 및 적응 실패	사이버 테러	인간이 만든 환경재해	생물다양성 손실

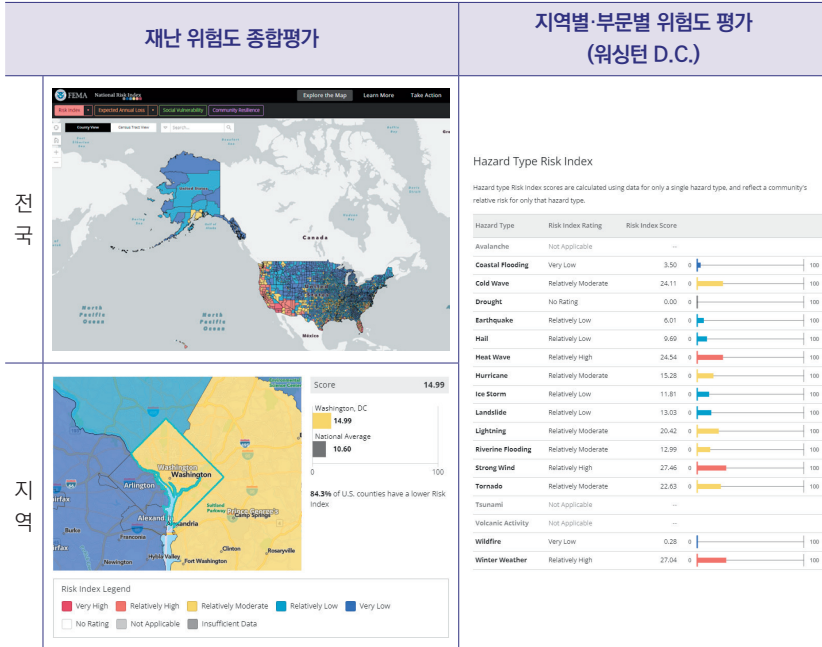
[영향력 측면에서 세계 위험요인]

	2017	2018	2019	2020	2021
1위	대량살상무기	대량살상무기	대량살상무기	기후변화 완화 및 적응 실패	감염병
2위	극한의 기상이변	극한의 기상이변	기후변화 완화 및 적응 실패	대량살상무기	기후변화 완화 및 적응 실패
3위	수자원 위기	자연재난	극한의 기상이변	생물다양성 손실	대량살상무기
4위	주요 자연재해	기후변화 완화 및 적응 실패	수자원 위기	극한의 기상이변	생물다양성 손실
5위	기후변화 완화 및 적응 실패	수자원 위기	자연재난	수자원 위기	천연자원 위기

자료 World Economic Forum, *The Global Risks Report 2021*, 16th ed. (2021), p. 14의 내용을 기초로 재작성.

미국 연방재난관리청은 재난의 유형을 구분하고, 지역별로 재난 위험도를 평가하여 게재하는 등 재난관리를 위한 위험 분류를 시도하고 있다. <그림 II-1>에서 볼 수 있는 것처럼, 미국은 각 카운티별로 재난안전도를 평가하여, 전국 범위에서 각 지역의 위험도를 직접 비교할 수 있도록 했다. 카운티별 위험도는 종합적 평가와 부문별 평가를 나누어 자세하게 위험도를 평가하고 있다. 이러한 위험도 분류는 지역별 자연재난 위험도를 평가하는 데는 도움이 되지만, 이에 대응하는 국가의 종합적 전략의 수립에까지는 나아가지 못하고 있다. 물론 미국처럼 국토가 광활한 국가의 경우 자연재난의 범위를 지역적으로 제한하고, 일차적으로 해당 지역에서 문제에 대처하는 것이 최선의 전략일 수 있다. 하지만 안전 국가를 위한 국가전략의 수립 등에 있어서는 별도의 노력이 필요해 보이는 것이 사실이다.

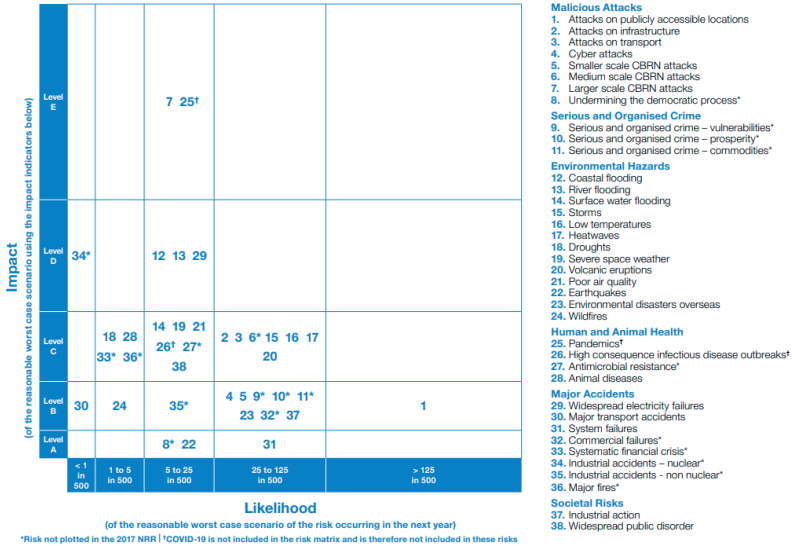
〈그림 II-1〉 미국의 지역별 위험도 평가 사례(워싱턴 D.C.)



자료 미국 연방재난관리청 <<https://hazards.fema.gov/nri/map#>> (검색일: 2022. 4. 11).

영국도 매년 국가위험평가목록을 발간하는데, 그 평가 기준은 위험의 영향력과 발생 가능성이라는 점에서 WEF의 그것과 대동소이하다. 다만 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼 위험의 영향력과 발생 가능성을 2차원 공간에서 교차시켜 상대적 경중을 표시하는 점이 다를 뿐이다.

〈그림 II-2〉 영국의 위험 평가 목록(2020)



자료 HM Government, *National Risk Register*, 2020 edition (December, 2020), p. 8.

한국은 ‘재난 및 안전관리기본법’ 상의 분류에 따라 자연재난과 사회재난을 구분하여 각 위험의 현황과 순위를 제시한다. 이에 따라 국립재난안전연구원에서도 자연재난, 사회재난, 안전사고 등으로 구분하여 피해 현황과 위험순위를 평가하는 작업을 지속하고 있다. 하지만 ‘재난 및 안전관리기본법’에서는 외부의 군사적 위협이나 대량살상무기 확산 등 국가안보와 관련된 사안들을 별개의 문제로 다루고 있다.

이 외에도 여러 국가와 국제기구에서 위험과 재난에 대한 평가를 실시하고 있지만, 대부분 기존에 축적된 데이터를 기반으로 하여 분석하는 방식으로 접근하고 있어서 급작스러운 변화가 발생했을 때 예측력이 떨어지는 문제가 반복되고 있다. 물론 인간이 추구하는 과학의 대부분이 경험론에

기초하고 있기 때문에 어쩔 수 없는 측면이 있지만, 국민 안전을 위한 종합적 국가전략 구상에 한계를 보이는 것도 사실이다. 예컨대, WEF의 「세계 위험보고서」는 물론이고 수많은 위험예측 기관과 국가들도 코로나19의 급작스러운 대유행을 사전에 예측하지 못했다. 그뿐만 아니라 2022년 러시아의 우크라이나 침공을 사전에 예측한 전문가들도 거의 없었다. 그 결과 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 에너지 위기나 세계 공급망 문제 심화 등을 예측하지 못했다. 발생 빈도가 지속적으로 증가하거나 위험의 강도가 점차적으로 높아지는 경우도 있지만, 코로나19와 같이 갑자기 발생하지만 그 파급력이 전 세계에 미치는 경우의 위험도 분명히 존재한다. 특히 코로나19와 같은 감염병 대유행이나, 글로벌 공급망 위기 등은 이제 개인이나 기관 차원이 아니라 국가 차원의 대응이 필요한 위험요인들이다.

〈표 II-2〉 위험/위협 유형 분류

구분	위험/위협의 범위	
	국가	개인
주체의 의도성	Ⅰ	Ⅲ
	Ⅱ	Ⅳ

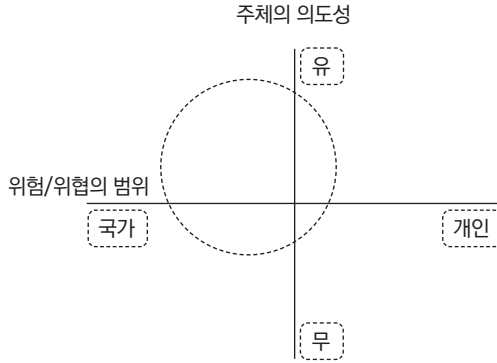
따라서 여기서는 주체의 의도성과 위험/위협의 범위를 기준으로 위험/위협의 유형을 구분하고자 한다. 이러한 위험/위협 분류가 최선인지는 논쟁이 필요한 사안이지만, 안전한 국가를 만들기 위한 국가전략 수립이라는 측면에서 기존 접근법보다 유용한 측면이 있다. 예컨대, 주체의 의도성이 개입하는 경우 안전 국가 전략의 내용 속에는 위험 주체의 의도를 무력화할 수 있는 억제 전략이 포함되어야 할 것이다. 반면, 위험 주체의 의도

성이 존재하지 않는 경우 의도가 아닌 위협의 현실화를 방지하는 예방 전략이 요구된다. 또한 위협/위협의 범위가 국가나 집단과 같이 광범위한 경우와 특정 개인을 직접 대상으로 하는 경우 이에 대한 국가의 대응 전략은 달라져야 할 것이다. 예컨대, 스모그나 미세먼지 등과 같이 위협의 범위가 개인이 아닌 전체인 경우에는, 안전 국가를 구축하기 위해서 포괄적 전략이 요구될 것이다. 반면, 범죄와 같이 특정 개인을 표적으로 하는 위협에 대해서는 해당 위협에 특화된 대응 전략이 필요할 것이다.

이 연구에서는 주체의 의도성과 위협/위협의 범위를 기준으로 위협/위협을 분류한다. 하지만 이러한 위협의 유형 분류는 개념적인 것으로 실제 현실에서의 위협은 각각의 4분면으로 정확히 구분되지 않을 수 있다. 불특정 다수 혹은 특정 지역 전체에 재난을 초래하는 대규모 범죄도 있을 수 있고, 전체에 고르게 영향을 미치는 위협이지만 대응 집단 혹은 개인의 능력에 따라 그 파급효과가 달라질 수도 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 개념적 위협 분류가 필요한 것은 안전한 국가를 만들기 위한 국가 역량을 식별하고, 이 역량의 조합으로서 안전 국가를 기획하는 국가전략을 수립하기 위함이다.

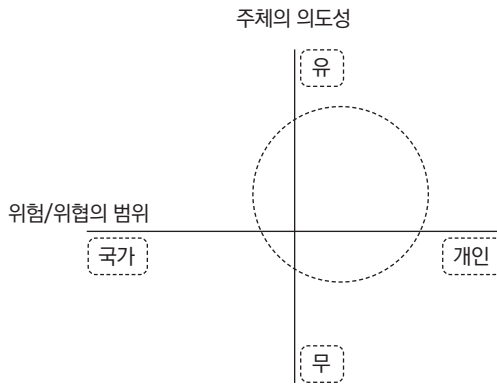
예컨대, 전통안보 위협의 경우 주체의 의도성이 분명하고, 위협의 범위가 국가나 집단 전체 차원의 대표적인 위협이라고 할 수 있다. 하지만 우발적인 분쟁이나, 분쟁의 범위가 특정 지역에 집중되는 경우도 얼마든지 가능하다. 이러한 전통안보 위협의 범위를 개략적으로 그려 보면 <그림 II-3>과 같다.

〈그림 II-3〉 전통안보 위협의 범위



이 외에도 주체의 의도성이 분명하지만 위협의 범위가 주로 개인에 집중되는 위협은 범죄(치안)가 대표적 사례가 될 수 있을 것이다. 하지만 범죄 역시 그 범위가 개인에 국한되지 않고 사회적 파급효과를 가져올 수 있으며, 의도하지 않은 결과로서의 범죄행위도 얼마든지 가능하다고 할 수 있다. 〈그림 II-4〉은 범죄 위협의 범위를 개념적으로 표시한 것이다.

〈그림 II-4〉 범죄(치안) 위협의 범위



이러한 개념적 분류는 현실에 그대로 적용하기에는 여전히 미흡한 점이 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 분류를 시도하는 것은 현재의 위험 대응 역량 측면에서 부족한 점이 무엇인지를 살펴보고, 향후 대응 전략을 모색함에 있어 유용한 측면이 있기 때문이다. 개념적·이론적 분류를 통해 대응 전략이 마련되고, 필요한 역량들이 구분될 수 있다면 실제 정책으로 이를 구현하는 데 기여할 수 있을 것이다.

III

안전 국가를 위한
국가 역량

1. 안전 국가 비전: 안전 선도국가

2. 안전 국가 역량

3. 안전 국가 역량의 특징

1. 안전 국가 비전: 안전 선도국가

2019년 발생 이후 2022년 현재까지 전 세계를 휩쓸고 있는 코로나19는 여러 가지 측면에서 안전한 국가 건설과 관련된 핵심적 과제를 제시하고 있다. 우선 코로나19 대응 과정에서 이른바 선진국이라 불렸던 나라들에서 큰 피해가 발생했다는 점은 시사하는 바가 크다. 물론 백신과 치료제의 개발 등에서는 여전히 서구 선진국의 역량이 더 뛰어났지만, 방역과 백신 보급 등 국가정책과 전략이 현실화하는 과정에서 기존 체제의 무기력함이 드러났다는 점도 분명하다. 즉, 안전한 국가를 만들기 위해서는 국가의 역량도 중요하지만, 위험/위협 대응에 적절한 거버넌스와 국민의 수용도 등도 중요하다.

그런 의미에서 이른바 ‘K-방역’으로 불린 한국의 코로나19 대응이 국제적 관심을 받기도 했다. 개인의 선택권과 자율성 훼손을 꺼리는 서구의 방역 방식과 국가의 힘을 활용한 완벽한 차단과 봉쇄에 의존하는 중국식 방역이 양 극단이었다면, 한국의 K-방역은 그와는 다른 제3의 방식이었다. 즉, 극단적인 봉쇄를 취하지 않고, 국민의 참여와 호응 그리고 발전된 IT 역량을 결합하여 대응하는 방식이었다. 물론 한국도 코로나19 상황이 장기화하면서 다양한 문제들이 드러나고 있는 것이 현실이지만, 글로벌한 시각에서 살펴본다면 K-방역의 성과는 평가받아 마땅한 측면이 있다.

아직 코로나19 상황이 종료되지 않았으며 향후 감염병 확산의 문제는

언제든지 재발할 수 있다는 점에서 조심스러운 측면이 있지만, K-방역 모델이 국제적 관심을 받고 세계 각 국가에서 한국의 사례를 모방했던 것이 주는 시사점을 되돌아볼 필요가 있다. 즉, 세계 모든 국가는 공통적으로 안전한 국가에 대한 열망을 품고 있으며, 동일한 위기 국면에서 어떤 국가가 선도적으로 안전 국가 전략을 제시할 수 있다면, 그 국가는 이른바 ‘선도국가’가 될 수 있다.

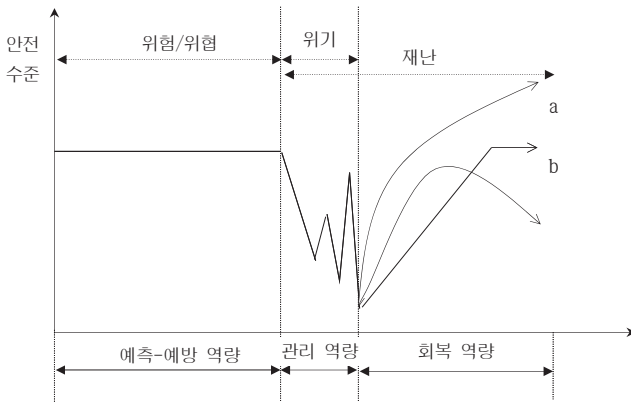
국가가 국제적인 위신이나 권위를 확보하는 방식은 여러 가지가 있지만, 한국과 같은 중견국이 선택할 수 있는 최선의 방안 가운데 하나는 소프트 파워에 기반한 선도국가 이미지의 제고이다. 코로나19 초기 대응 과정에서 한국이 보여 준 것과 같이 위험에 효율적·효과적으로 대응할 수 있는 모범 전략을 제시함으로써 세계의 선도국가로 자리매김할 수 있는 중요한 방안의 하나를 마련할 수 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 ‘글로벌 안전 선도국가’를 안전 국가 전략의 비전으로 삼고자 한다. 즉, 모든 국가가 직면하고 있는 다양한 위험과 위협에 적극적·선도적으로 대응할 수 있는 전략을 제시하고, 이를 통해 국제적으로도 인정받을 수 있는 안전 선도국가를 지향한다.

2. 안전 국가 역량

〈그림 III-1〉에서 볼 수 있는 것처럼 위험 혹은 위협은 부정적 사건이 아직 현실화되지 않은 상태를 의미한다. 그리고 위험/위협이 현실화된 상태

는 위기이며, 위기가 확산되어 그 부정적 효과가 재확산되면 재난이 되기도 한다. 즉, '위험/위협 → 위기 → 재난' 등으로 확산되는 과정은 앞에서 분류한 위험의 유형과 무관하게 거의 동일하다. 그렇다면 위험/위협이 현실화·확산되는 과정에 주목하여 안전 국가 구축에 필요한 국가 역량을 구분해 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-1〉 안전 국가의 역량



우선 부정적 사건이 아직 발생하지 않은 상황에서는 위험이나 위협을 예측하고 이를 예방 혹은 억제하는 것이 매우 중요하다. 사실 위험/위협이 현실화되지 않도록 만들 수 있다면 그것은 최선의 전략이 될 수 있을 것이다. 여기에서 중요한 능력은 우선 위험이나 위협을 예측하는 것이다. 예측할 수 없다면 예방하거나 억지하는 것이 불가능할 것이기 때문이다. 위험이나 위협을 예측해 보는 이유는 사전에 이의 현실화를 방지하거나, 실제 현실화되었을 때 대응 역량을 강화하기 위한 것이다. 특히 아직 위험/위협

이 현실화되지 않은 단계에서 중요한 것은 예측에 기초한 예방 혹은 억지이다. 예컨대, 질병이나 환경 문제와 같이 위협 주체의 의도성이 개입되지 않는 위협의 경우 발생 이전에 이를 예측하고 가능한 위협이 현실화하지 않도록 예방해야 한다. 반면, 전쟁이나 범죄와 같이 주체의 의도성이 있는 위협의 경우, 위협 주체의 의지를 무력화할 수 있는 전략이 마련되어야 할 것이다.

다음 단계는 최선의 예방과 억지에도 불구하고 위협이 현실화되는 상황, 즉 위기 국면에서의 대응이다. 위 그림에서 볼 수 있는 것처럼 위기 국면에서는 국민 안전의 수준이 저하될 수밖에 없다. 이 단계에서 고려해야 할 점은 국민 안전의 저하 수준이 어느 정도인가, 그리고 위기가 얼마나 길어지는지 여부 등이다. 이것을 가름하는 국가의 능력은 '관리 역량'이다. 관리 역량은 위협이 현실화되는 경우 그 충격을 얼마나 최소화할 수 있으며, 위기의 기간을 얼마나 단축할 수 있는가와 관련된 역량이다. 즉, 관리 역량은 위기가 재난으로 확대되지 않도록 관리할 수 있는지 여부와 관련된 역량이다.

마지막 단계에서는 위기로부터 일상으로의 복귀와 관련된 회복 역량이 중요하다. 회복 역량은 얼마나 빠르게 일상으로 복귀하는지, 그리고 어느 정도 수준까지 회복할 수 있는지 등과 관련된 역량이다. 예컨대, <그림 III-1>의 'a'와 같이 위기 발생 이전 상태보다 더 나은 상태로 나아갈 수도 있고, 'b'처럼 위기 발생 이전 상태를 회복하는 경우, 그리고 'c'처럼 과거 상태를 영원히 회복하지 못하고 정체되는 경우 등이 있을 수 있다. 아마도 최선의 상태는 위기를 발판으로 더 나은 상태로 나아가는 것이 될 것이다. 회복 역량이 충분하다면 위기 이전보다 더 나은 상태로 발전할 수도 있겠지만, 회복 역량이 부족할 경우 위기 발생 이전의 상태를 회복하지 못할 수도

있다.

기존 WEF 등의 위험 대응은 위험과 위기 국면에 초점을 맞추고 있을 뿐만 아니라, 각 단계에 필요한 안전 국가 역량에 대한 관심이 상대적으로 부족했다고 할 수 있다. 하지만 안전한 국가를 만들기 위해서는 위기 이후의 회복 역량까지를 포함한 보다 포괄적인 전략이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 안전한 국가를 만들기 위한 국가 역량을 크게 구분해 보자면, 첫째, 위험/위기를 예측하고 사전에 예방/억제할 수 있는 ‘예측-예방 역량’, 둘째, 위험이 현실화되었을 때 그 충격을 얼마나 최소화할 수 있는지, 위기의 기간을 얼마나 짧게 가져갈 수 있는지에 대한 ‘관리 역량’, 셋째, 위험 현실화 이전으로 얼마나 빠르게, 어느 정도까지 회복할 수 있는지에 대한 ‘회복 역량’ 등이 있다. 이러한 역량은 위험의 종류와 무관하게 공통적으로 필요한 것이지만, 위험의 종류에 따라서 더 중요한 역량은 다를 수 있다. 예컨대, 기후변화에 따른 위험이나, 저출산·고령화에 따른 위험의 경우 일단 현실화되면 이를 되돌리기가 매우 어렵거나 거의 불가능할 수도 있다. 이런 위험에 대처하기 위해서는 무엇보다 예측-예방 역량이 중요할 것이다. 반면, 예측이 매우 어렵거나, 예방이나 억제에 너무 많은 비용이 소요되는 위험/위협의 경우에는 관리 역량이나 회복 역량에 더 많은 노력을 기울일 필요가 있을 것이다. 또한 위험/위협 대상의 범위가 개인인지 국가 전체인지 등에 따라 관리·회복 단계에서의 전략이 달라져야 할 것이다.

3. 안전 국가 역량의 특징

국민의 안전에 대한 위협/위협의 대응 주체가 일차적으로 국가라는 점에서 안전 국가가 가져야 할 역량의 우선적 특징은 국가주도성이다. 물론 개인이나 집단의 역량을 무시하거나 민주적 거버넌스를 경시할 필요는 없다. 그럼에도 불구하고 전통적 군사 위협에서부터 기후변화, 치안 등 포괄적 안전 전략을 수립하기 위해서 가장 중요한 대응 주체는 국가가 될 수밖에 없다. 물론 개인이나 집단 차원의 안전 이슈가 다수 존재하는 것이 사실이다. 하지만 코로나19 사례가 시사하는 것처럼 질병, 기후변화 등 과거 개인 차원의 이슈에 불과했던 문제가 이제는 국가 차원의 대응 과제가 되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 코로나19 대응 과정을 살펴보면, 감염병의 경우에도 가장 중요한 대응 주체는 결국 국가였다. 이것은 이후에 백신 민족주의 등 부정적 결과로 이어지기도 했지만, 국제정치의 냉엄한 현실을 고려할 때 국가 역할의 중요성을 반증하는 사례임을 부인할 수 없다.

위험이나 위협에 대한 대처는 비용 대비 결과를 의미하는 효율성 (efficiency)보다도 위험/위협의 부정적 효과 최소화라는 효과성 (effectiveness)이 중요하다. 예컨대, 짧은 시간에 급속하게 피해가 확산하는 위기 상황에서는 효율성도 중요하지만, 얼마나 효과적으로 충격을 최소화할 수 있는지가 중요할 것이다. 물론 현실적으로는 비용대비 결과라는 효율성의 측면을 무시할 수는 없다. 하지만 위기가 재난으로 확대되지 않도록 하기 위해서는 최선의 결과를 얻을 수 있는 방안이 무엇인지에 우선 관심을 가져야 할 것이다.

안전 국가 전략의 세 번째 요소는 투명성과 개방성이다. 안전 국가 역량

의 핵심을 국가주도성과 효과성에 둔다면 민주성과 효율성은 반비례로 약화되거나 훼손될 우려가 있기 때문이다. 예컨대, 안전 국가 구축에 있어 국가주도성이 강조되면 상대적으로 민주성이 훼손될 우려가 존재한다. 또한 효과성에 대한 강조는 쉽사리 효율성이라는 현실적 문제에 대한 고려를 훼손할 수 있다. 그런 의미에서 개방성·투명성의 동시 확보가 반드시 필요하다고 할 수 있다. 특히 K-방역의 경우와 같이 자유주의나 권위주의적 모델이 아닌 제3의 안전선도국가 전략을 마련하기 위해서는 민주적 거버넌스에 대한 관심을 병행할 필요가 있다.

IV

위험 유형별 특징과
위험 대응을 위한 국가 역량

1. 전통안보 위협

2. 치안: 범죄의 위협으로 안전

3. 기후변화

4. 감염병

5. 글로벌 공급망

1. 전통안보 위협

가. 안전 국가 구성요소로서 전통안보의 개념과 전쟁

국가안보의 개념에 대한 정의는 국제체제가 국가 간의 이익을 둘러싼 갈등을 조정하고 통제할 수 있는 권위체가 없는 무정부 상태라는 사실에서부터 출발한다. 무정부 상태인 국제체제 내에서 각각의 국가는 자력 구제의 원칙에 따라 자신의 생존과 안전을 담보하기 위해 행동한다. 체제 자체가 무정부적이기 때문에 체제의 구성원이라는 사실만으로는 자신의 존립과 안전을 보장받을 수 없으므로 자력으로 생존해야 하며, 이를 위해서는 특히 외부의 위협에 스스로 대응할 수 있어야 한다. 당연하게도 안전 국가 구성요소로서 전통안보는 외부의 군사적 위협으로부터 국가의 구성요소인 영토와 국민, 그리고 주권의 안전을 확보하는 것을 의미한다.

전통적 안보에서 강조하는 군사안보의 개념은 합법적 물리력인 군사력을 통해 대내외 군사적 위협으로부터 국가를 수호하고 국가이익을 향상시키거나 보존하는 것이다. 내부적인 군사적 위협은 헌법 질서가 흔들릴 수 있는 국가 내부의 폭동 및 군사적 분리 운동, 합법적 정부에 대한 전복 시도, 테러 등을 의미한다. 외부적인 위협에 초점을 맞출 경우, 군사안보는 두 가지 요소의 상호작용으로 설명할 수 있다. 하나는 자국 및 타국의 실질적인 공격 및 방어 능력, 즉 군사력이고 다른 하나는 타국의 의도라고 할

수 있다. 이 두 가지 요소가 상호작용하여 국가안보의 과정과 결과를 드러내 보인다. 상대 국가가 자국에 위해를 가할 수 있는 능력과 의도가 있는데 반해 자국은 그에 대응할 수 있는 능력이 부족하다면 그만큼 취약성이 존재하는 것이다. 상대 국가가 군사행동을 감행할 경우 그 취약성으로 인해 국가안보가 위기에 처하게 되는 것이다.

타국의 군사적 위협은 국가의 구성요소인 영토와 국민, 주권에 직·간접적으로 가해지며 타국의 군사적 위협에 적절히 대응하지 못하면 국가 제도가 왜곡되거나 파괴될 수 있고 국가 자체가 무력화될 수 있다. 타국의 군사적 위협은 현실화되지 않도록 사전에 관리하고 대응하는 것이 중요하다. 설령 타국의 군사적인 침략을 격퇴했다고 하더라도 군사적 분쟁은 인간이 성취한 정치, 예술, 산업, 문화 등 모든 것을 파괴하기 때문이다. 전통적 안보의 관리 대상인 군사적 위협이 자연재해와 관련된 위험들과 뚜렷이 구별되는 특징은 행위자인 국가의 노력에 따라 발생 가능성과 충격의 크기가 변화할 수도 있다는 점이다. 자력 방위를 위한 능력의 향상, 동맹이나 기타 수단에 의한 국가안보태세의 향상 등은 국가의 취약성을 줄여서 위협이 발생할 가능성을 낮출 수 있으며 발생하더라도 충격의 크기를 줄일 수 있다. 국가의 대응 능력 향상 즉 취약성이 감소한다는 것은 예방을 위한 능력이 향상되는 것이며 관리능력의 향상과도 직결된다.

Clausewitz)의 전쟁에 관한 관점에서 수행되었다. 전쟁을 다른 수단에 의한 정치의 연속으로 바라본 것이다. 클라우제비츠에 따르면, 전쟁은 적에게 우리의 의지를 강요하는 하나의 정치적 행위이며, 단순히 잔인한 흥정의 한 형태일 뿐이다.

국가가 정치적 목적을 달성하기 위해 전쟁을 수단으로 선택했을 때 군사력을 운용하는 방법은 공격과 방어로 구분할 수 있다. 공격은 적극적인 군사력 사용의 한 가지 방편으로서 군사력을 사용하여 현상을 변경하는 것을 목적으로 물리력을 투사하는 행위를 말한다. 주로 국경 외부에서 이루어지며, 평사에서 전시로 국면을 전환하는 역할을 한다. 다만 공격은 현대 국제사회에서 높은 정치적 비용을 요구한다. 즉, 상대 국가를 공격하고자 하면 자국의 생존과 같은 국가의 사활적 이익을 침해당하는 등의 정당한 명분이 필요하다. 그렇지 않으면 외교적 고립은 물론 경제적인 제재를 각오해야 하며 최악의 상황에는 국제연합(UN: United Nations) 혹은 다국적군과의 전쟁을 강요받을 수도 있다. 방어는 현상 유지를 목적으로 하고 적의 공격을 격퇴하고 피해를 최소화하기 위해 군사력을 사용하는 행위이며 공격과 비교하면 수동적이라고 할 수 있다. 다만 관점에 따라 적이 공격할 계획을 하고 있으며, 그 공격이 임박했다고 확신할 때 시행하거나 적국의 공세적 타격을 지연 또는 공격의 이점을 상쇄시키기 위해 시행하는 선제공격을 적극적인 방어의 범주에 포함하기도 한다.

국제관계 관련 이론의 핵심 주제는 대부분 전쟁 문제다. 대표적인 현실주의자인 왈츠는 국제정치의 분석 수준을 층위에 따라 세 가지로 분류하고 인간의 본성과 국가의 대내적 구조, 그리고 무정부적 특징을 보이는 국

제체제를 수준별 전쟁의 원인으로 제시한다.¹⁾ 만인의 만인에 대한 투쟁을 특징으로 하는 환경 속에서 스스로 생존해야 하는 인간은 공격적인 성향을 띠게 되고, 이러한 공격적인 성향을 특징으로 가지고 있는 인간인 정책 결정자가 전쟁을 결심한다고 보았다. 국가의 대내적 구조는 국가의 호전성을 강화하거나 촉발하게 하여 전쟁의 원인으로 작용한다. 국가는 본질적으로 국가이익을 추구하고자 하며 이러한 특성이 상대국과 정치, 경제, 사회, 문화, 역사적 감정 등의 제반 요소로 인해 상호 대립하게 되면 호전성을 기반으로 전쟁을 수단으로 선택하게 된다는 것이다. 국제체제는 무정부적이며 각 국가가 자신의 이익을 추구하는 약육강식의 무대라는 점과 개별 국가의 군사력 사용을 통제할 수 있는 권위를 가진 기구 혹은 제도가 부재하거나 한계를 갖고 있다는 사실이 맞물려서 전쟁의 원인으로 작용한다고 주장한다.

현실을 보다 강조하는 공격적 현실주의자들은 무정부 상태의 국제체제하에서 개별 국가는 자신의 생존을 보장해 주는 핵심적인 요건이 힘(national power)이라고 인식하기 때문에 현실 국제정치에서 현상 유지를 할 수 있는 세력균형 상태를 만들어 내기는 어렵다고 주장한다. 약육강식의 무정부적인 국제체제 자체가 각국이 자국 이외의 다른 경쟁국의 희생으로 힘을 획득할 기회를 얻거나, 비용보다 이익이 더 큰 상황이라면 이를 이용하여 자국의 힘을 극대화하고자 하는 강력한 동기를 제공하기 때문이라

1) Waltz, K. N., *Man, the State, and War: a Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

는 이유를 제시한다. 즉, 국제체제가 강대국들이 자신의 안보를 최대화하기 위해 경쟁국들보다 최대한 더 강한 힘을 획득하도록 요구하며, 생존을 위해 공세적으로 행동할 수밖에 없다고 주장한다. 상대 국가가 자신의 생존을 위협할 의사가 없다는 것을 믿을 수 없으므로 자신을 보호하기 위해서 가능한 한 더 강한 힘을 획득하고 다른 국가를 지배하고자 한다. 그러므로 강대국은 자신의 생존을 보장하기 위해 최종 목표를 체제 내의 패권 국가가 되는 것으로 설정하게 되고 이러한 사실들이 강대국들이 주도하는 국제정치의 비극이라고 주장한다.²⁾

나. 전통안보 위협의 변화 양상과 한국의 과제

1) 미래 안보환경 전망

전통안보, 즉 군사안보를 강화하거나 대비하기 위한 미래기획은 그 국가가 미래에 마주하게 될 위협을 분석하고 이러한 위협에 대응할 수 있는 자신의 능력 변화를 예측하며 이루어진다. 우선 미국을 비롯한 주요 국가 및 기관들이 2040년의 시점을 상정하여 발표한 안보정세 전망 보고서를 중

2) · Mearsheimer, J. J., *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001). p. 21.

심으로 한 국제 정세는 다음과 같다.³⁾ 첫째, 미·중 관계는 미래 한국의 안보환경을 좌우하는 결정적 요인이다. 「Global Trend 2040」이 제시한 5개 시나리오 중에서 가장 가능성이 큰 것은 미·중 ‘경쟁적 공존’으로, 이는 기존 강대국인 미국과 신흥 도전국인 중국 사이에서 글로벌 패권을 둘러싼 세력경쟁이 갈수록 심화될 것임을 예고한다. 둘째, 미래의 전쟁 양상과 관련하여 국가 간(interstate) 대규모 분쟁은 지속적으로 감소할 것이나, 레드라인 밖이나 전쟁의 문턱(threshold) 아래에서 벌어지는, 예컨대 ‘회색지대’에서의 크고 작은 분쟁은 증가할 것으로 예상된다. 특히 명확히 정의된 국제규범이 존재하지 않는 사이버, 정보, 미디어, 우주 등 영역으로 전쟁 범위가 확장되어, 그 결과 비록 인명 살상은 아니더라도 대규모 혼란이나 교란 사태가 발생하고, 공격자가 식별되지 않아 위험하고 불확실한 시대가 도래할 것으로 보인다.

주요국들의 군사력 건설 현황과 관련된 내용들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 미국의 바이든 행정부는 국방·안보전략 면에서 전임 트럼프 행정부와 큰 차이점을 보이지 않으리라고 예상된다. 특히, ‘추격하는 경쟁국

3) 안보환경전망은 Kent, S., “Global Trends 2040: A More Contested World,” *US National Intelligence Council*, March 2021., Ministry of Defense (United Kingdom), *Global Strategic Trends: The Future Starts Today*, 6th Edition, 2 October 2018, pp. 14-19; Hoehn, A. R. et al., *Discontinuities and Distractions: Rethinking Security for the Year 2040*, RAND, 2018, p. 2; Army Knowledge Centre (Australia), *Future Operating Environment (FOE) 2035*, 15 November 2019; Ministry of National Defense (Canada), *The Future Security Environment 2013-2040*, 2014 등의 내용을 분석하여 요약했다.

(pacing challenge)'으로 지목된 중국을 견제하기 위해 핵전력, 해·공군력, 태평양역지구상(PDI: Pacific Deterrence Initiative), 다영역작전, 사이버보안 등에 대대적인 국방비 투자가 이루어질 전망이다. 또한 미국은 합동전영역지휘통제(JADC2) 체계의 구축을 위해 AI, 클라우드, 5G/6G 등을 중점적으로 발전시키는 추세다. 둘째, 중국은 중국몽/강군몽 실현을 위해 '진주목걸이', '일대일로', '도련선' 등의 전략을 지속적으로 추진할 것이다. 중국은 2050년(중국 건국 100주년)까지 세계 초일류 군대의 건설이라는 비전을 달성하고자 한다. 중국의 인민해방군은 과거 인해전술이나 인민전쟁 전략·전술에서 탈피하여 미래전 양상에 본격적으로 대비하고 있다. 셋째, 일본은 인도-태평양 구상을 토대로 미·일 동맹을 강화하는 한편, 집단적 자위권 행사 용인과 해병대/항모전력 배치 같은 새로운 군사전략을 추진하면서 보통국가 행보를 지속하고 있다. 이러한 일본의 동향은 일대일로 구상을 통해 역내 패권을 추구하는 중국의 군사력 증강과 해양 진출, 타이완 문제를 둘러싼 미·중 군사 긴장 고조, 북한의 핵·미사일 위협 증대와 맞물리며 역내 군비경쟁을 가속화 할 전망이다. 끝으로 러시아는 2011년 이후부터 지속적인 무기현대화 사업, 2027년까지 대대적인 전력 증강, 전략무기와 정밀무기의 개발·생산, 전자전 장비, 무인기, 로봇 무기 등을 중심으로 한 미래전 대비, 북극해 일대의 군사시설 건설 및 전력 강화 등의 특징들을 보이고 있다.

한반도 정세는 세계정세, 동북아 정세의 종속변수임과 동시에 독립변수로 작용한다. 한국과 북한 사이의 긴장 완화 필요성에도 불구하고, 2022년 3월 현재 비핵화를 향한 전망은 흐리며, 이를 매개로 한 남·북한 관계 역시 긍정적으로 평가하기 어렵다. 또한, 중장기적 관점에서 보았을 때, 대외적

경제제재와 대내적인 정치·경제 체제의 문제점으로 인하여 북한 체제의 붕괴 및 근본적 변화의 가능성 역시 배제할 수 없다. 여러 가지 가능성에도 불구하고, 예측 가능한 미래에 북한 정권은 핵·미사일 기술과 능력을 포기하기보다는 유지·강화할 가능성이 커 보인다. 북한은 2022 새해 벽두부터 시작하여 3월 현재까지 9차례에 걸쳐 탄도탄을 시험발사하고 극초음속 미사일 시험발사에 성공했다고 공포했다. 즉, 세계 정세와 동북아 정세의 변동성에 대응하고 미국과의 치열한 군사·외교적 협상 과정에서 활용하기 위하여 북한 정권이 핵·미사일 전력을 포기할 가능성은 크지 않다. 오히려 북한은 사이버 공격 능력을 포함하여 더욱 다양한 비대칭적 전력을 확보하고 활용하기 위해 노력할 것이다. 북한의 핵·미사일 능력 및 비대칭적 전력에 능동적으로 대응하기 위한 한국의 노력은 국방개혁 2.0, 전시작전권 전환 등 국방 여건의 변화라는 맥락에서 전개될 것이다. 이러한 과정에서 북한의 오인과 오판의 가능성을 줄이기 위해 억제력 강화는 한반도 안보에 매우 중요하다. 한반도 정세는 미국과 북한 사이 비핵화와 평화체제를 둘러싼 논의와 협상 및 그 결과에 큰 영향을 받을 것이다. 이러한 과정에서 북한의 군사적 도발에 대한 억제력을 유지·강화하는 가운데 남·북 협력의 가능성을 모색하고, 한국의 대북정책에 대한 역내 주요 국가들 및 국제사회의 이해와 협조를 확보하려는 한국 정부의 능력과 의지는 한반도 정세에 또 다른 주요 변수로 작용할 것이다.

2) 미래 한국에 대한 주변국의 잠재적 위협과 대응

한반도와 직접적으로 국경을 접하고 있으며 한반도의 안보환경에 영향을 미칠 수 있는 주변 국가들은 중국, 일본, 러시아 등 3개국이다. 인도-태평양 지역에서 세력의 유지 혹은 확대를 위해 중국과 갈등관계를 형성하고 있고 한국과 군사동맹 관계를 유지하고 있는 미국도 한국의 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 국가이다. 이 4개국은 전체 국력 면에서 한국보다 압도적으로 우세하다. 중국은 세계 최대의 인구 보유국으로서 한국의 약 28배, 일본은 경제·기술 대국으로서 전체 국력에서 한국의 약 6배, 러시아는 세계 최대의 영토 보유국으로서 한국의 약 77배이며 미국은 세계 최강국으로서 비교가 무의미하다고 할 수 있겠다. 군사안보의 직접적인 수단이 자 상대 국가에는 위협이 되는 군사력 면에서도 한국보다는 매우 더 강하다고 평가할 수 있다. 일본은 25만여 명의 병력을 유지하고 있지만 해·공 군력을 중심으로 한 첨단무기 보유량에서 강점을 보였고, 중국은 230만여 명의 보유병력과 경제력 상승에 부응하는 첨단 군사력 건설에 박차를 가하고 있으며, 러시아는 세계 2위의 군사강국이다.

각국의 방위비를 비교해 보면 한국과의 격차는 더 분명해진다. 2020년 미국의 국방비는 7,380억 달러, 중국은 1,810억 달러, 러시아는 482억 달러, 일본은 486억 달러였다.⁴⁾ 이와 비교하여 2020 한국의 국방예산은 440억 달러였다. 중국의 국방비는 불투명하다. 중국이 발표하는 국방비는 무

4) 대한민국 국방부, 『2020 국방백서』 (서울: 국방부, 2020), p. 12.

기 구매, 연구 개발, 방산 지원 등 군사력 건설 투자 부문 비용을 제외하고 있어서 일부는 추정치에 근거해서 합산하는 방식을 사용할 수 없으나, 최신무기 개발에 총력을 기울이고 있는 사실을 고려하면 발표치를 초과할 것이 분명해 보인다. 한국이 최근 연 6% 수준으로 국방비를 증가시켜 오고 있지만, 총액을 비교해 보면 주변국들보다는 여전히 더 낮다. 주변국 대비 비대칭 전력을 건설해야 한다는 주장을 뒷받침하는 지표들이라고 할 수 있다. 군사력 차이가 확연한 주변국들과 국가이익이 충돌하여 대립할 때 전면전으로 문제를 해결하려고 하는 것은 전략적이지도 않고 어리석기까진 결정이다. 억제를 위한 비대칭 전력의 보유는 억제의 실효성과 군사력 건설의 효율성을 고려했을 때 합리적인 결정이라고 할 수 있다.

당연하게도 핵무기를 보유하지 못한 한국은 주변국을 상대로 응징적 억제 전략을 구사하기에는 무리가 따른다. 응징적 억제는 상대방이 먼저 공격할 경우 이를 허용할 수밖에 없지만 반드시 반격하여 상대방에게 감당하기 힘든 피해를 입히겠다고 위협함으로써 적이 공격하지 못하도록 하는 것이다.⁵⁾ 응징적 억제는 상대국의 공격에 따른 피해가 불가피하며 상대국이 비이성적일 경우 억제의 실효성이 제한된다는 한계가 있다. 특히 한국이 주변 강대국들을 상대로 응징을 한다는 것은 상황을 악화시켜 통제 불능 상태에 빠지게 하거나 최악의 경우 전면전을 치러야 할 가능성도 있기 때문에 선택하기가 쉽지 않다. 반면, 거부적 억제는 한국이 선택할 만한 대안이다. 이는 상대방의 공격을 막아낼 수 있는 방어능력을 구비하여 상대방

5) Lawrence, F., *Deterrence* (Boston: Cambridge Polity Press, 2004), p. 26.

이 한국을 침략하더라도 성공하지 못할 것이라고 믿게 함으로써 공격을 방지하는 것이다. 공격자의 침략 의지를 거부할 수 있는 충분한 방어능력을 구비하는 것이 중요하다.⁶⁾ 충분한 방어능력을 구비하는 데 막대한 예산과 국가적인 노력을 투입해야 하지만 강대국에 대응하는 현실적인 전략으로서 선택할 만하다. 일단의 학자나 전략가들이 주변국의 잠재적 위협에 대한 전략으로서 자체 보호력을 가진 ‘고슴도치’나 먹으려면 중독을 각오해야 하는 ‘독개구리’ 혹은 ‘독새우’라는 명칭을 붙인 전략을 제시하는 것과 같은 맥락이라고 하겠다.

3) 북한 핵미사일 위협 대응

북한의 핵보유는 거의 기정사실로 받아들여지고 있으며 100여 개의 핵탄두를 보유하고 있을 것이라는 추정을 하기도 한다. 핵능력의 고도화, 다종화, 소형화와 더불어 미사일 능력의 향상은 한국뿐만 아니라 동맹국인 미국의 국가안보에도 치명적일 수 있으며 지역 안보를 해치는 도발로 받아들여지고 있다. 특히 핵무기 소형화에 성공하여 화성-15로 일컬어지는 대륙간탄도미사일(ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile)에 핵탄두를 탑재하여 운용할 수 있는 능력을 보유하게 된다면 북한의 군사전략적 위상은 급격하게 상승할 것이고 한국의 군사안보는 가늠하기 힘든 취약성

6) Snyder, G. H., *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), p. 89.

을 드러내게 될 것이다. 군사적인 관점에서 보면 방어체계가 잘 갖추어졌다고 하더라도 미사일을 완벽하게 방어하는 것은 사실상 어렵다고 보는 것이 타당하다. 사막 지형인 이스라엘이 체계적으로 구성된 미사일 방어 시스템을 운용하고 있었음에도 불구하고 영토 내 미사일의 탄착을 허용할 수밖에 없었던 사실을 상기할 필요가 있다. 이런 의미에서 북한이 보유한 핵무기를 미사일에 탑재가 가능한 수준으로 소형화할 수 있는 능력을 보유하고 있는지의 여부는 북한의 핵 위협 수준을 평가할 때 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 대응 방안을 강구할 때 중요한 기준이 되는 것이다. 보유한 핵무기를 폭격기나 전투기에 탑재하고 침투하는 경우라면 현재 한국이 보유하고 있거나 보유할 계획인 무기체계로도 어느 정도는 방어가 가능하겠지만, 핵무기가 탑재된 미사일을 방어하기 위한 무기체계들은 아직 미흡한 수준이다.⁷⁾ 따라서 북한이 핵무기 소형화에 성공하고 미사일에 탑재가 가능하다는 판단을 하게 된다면 추가적인 무기체계의 획득 등 방어능력을 향상시키기 위한 노력이 필수적이다. 대부분의 핵무기 보유 국가들은 핵무기 개발에 성공한 이후 다중화와 다수화를 추진하게 되는데 북한도 예외 없이 유사한 과정을 답습하고 있는 것으로 보인다. 북한은 스스로 핵보유국임을 공포하고 이를 고도화하려는 의도로 핵탄두의 표준화, 규격화, 소형화, 경량화, 다중화를 주장하면서 핵탄두와 미사일을 대량생산하여 실전배치할

7) 현재 한국군의 방공체계는 적 전투기가 대상인 경우 전체 영공을 대상으로 작전을 할 수 있으나, 미사일의 경우는 저고도 종말 단계 무기체계만을 보유하고 있어서 중요 지역 방어에 국한될 것이다. 주한미군이 운용하고 있는 사드의 경우도 성주 지역에 배치되어 있어서 수도권을 방어하지 못할 것이라는 우려를 갖고 있다.

것임을 공표했다.⁸⁾ 비록 지금까지는 북한이 핵무기 보유국으로서의 지위를 인정받고 있지 못하지만 국가안보 차원에서는 북한이 핵무기를 보유하고 있고 소형화에도 일정 수준 성공했다는 전제하에 대응 방안을 고심하고 실행에 옮겨야 할 시점으로 판단된다.

국가 차원에서는 북핵 불용의 확고한 원칙하에 ‘북한 비핵화 달성’을 위한 다각적인 노력을 경주해야 한다. 북한의 핵무기에 대한 현재까지 한국의 외교적 노력은 미국과의 협력을 통한 비핵화와 6자회담을 통한 비핵화였다. 그러나 현재 6자회담은 유명무실화되었고, 비핵화를 위한 미·북 간의 대화는 2019년 하노이 북·미 정상회담 결렬 이후 정체 상태에 있다. 북한의 비핵화에 대한 회의론이 증대되고 있는 시점이다. 따라서 한국의 외교적 노력은 현재 진행되고 있는 UN의 대북 제재 효과를 높일 수 있도록 국제사회와의 공조를 강화하여 포괄적이고도 고강도의 압박으로 북한의 태도 변화를 유도해야 한다. 주요 관련 국가들, 특히 중국의 적극적인 노력을 위해 외교력을 집중해야 할 것이다. 그뿐만 아니라, 미국과 한국의 공동 목표로서의 ‘북한 비핵화 달성’이 흔들리지 않도록 대미 외교에도 일관성과 적극성을 유지해야 한다. 제임스 클래퍼(James R. Clapper) 미 국가정보국(DNI: Director of National Intelligence) 국장의 “북한을 비핵화하려는 생각은 가망이 없다. ... (비핵화보다는 동결 등) 북한 핵능력을 제한하는 것이 기대할 수 있는 최선”⁹⁾이라는 발언에 주목할 필요가 있다. 만

8) · 대한민국 국방부, 『2020 국방백서』 (서울: 국방부, 2020), pp. 295-296.

9) · 김진명, “북 비핵화 가망없다. 클래퍼 발언에 미 화들짝”, 『조선닷컴』 2016.10.27. <http://>

약 미국의 대북한 핵정책 목표가 비핵화가 아닌 동결로 귀착될 경우 미국은 북한의 핵무기 보유를 기정사실화하고 미·북 간의 외교 정상화를 추진할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 한국은 북한의 핵무기를 머리에 이고 살아야 하는 극도의 비대칭적 군사력 열세 상황에 놓이게 될지도 모른다.

군사적 차원에서는 연합 및 독자적인 대응능력 강화에 주력해야 한다. ‘북 핵·미사일 위협에 대한 억제·대응 능력 확보’라는 목표를 세우고 한·미 연합 차원에서는 미 측의 핵우산을 강화하고 초정밀 유도무기를 포함하는 한·미 재래식 타격 능력 및 미사일 방어능력 등 모든 범주의 군사능력과 정치·정보·경제적 수단 등 국력의 제 요소를 활용하여 억제 및 대응을 해 나가야 한다. 종합하면 한·미 연합 차원에서는 한·미 맞춤형 억제 전략 및 미사일 대응 작전태세를 강화해야 한다는 뜻이다. 한국은 독자적으로 핵·미사일 공격과 국지도발에 대해 단호히 대응할 수 있는 독자적인 능력과 태세를 강화하여 북한의 도발을 능동적으로 억제하고, 도발 시 강력하고 단호하게 대응 및 응징해야 한다.

news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/27/2016102700288.html, 2022.2.13.
검색.

다. 안전 국가를 위한 전략

1) 예측·예방 단계

가) 예방외교를 통한 평화적인 전략환경 조성

예방외교는 탈냉전 이후 국제사회가 불안정에 대응한 기제로서 분쟁이 발생한 이후 대처하는 것보다는 분쟁을 예방하고 재발을 방지하기 위한 외교 개념이다. UN 사무총장이었던 부트로스 부트로스 갈리(Boutros Boutros Ghali)의 주장이 투영된 예방외교는 이해당사자들 간의 대립과 분쟁 발생을 사전에 예방하거나, 이미 대립이나 갈등상태에 있을 경우 더 악화하여 무력분쟁으로 격화하는 것을 방지하고, 폭력이 사용되는 갈등이 발생한 경우 그 강도나 범위를 최소화하는 행위를 말한다.¹⁰⁾ 유럽 국가들은 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)를 통해 조기경보, 분쟁예방, 위기관리 및 전후 복원에 집중하면서 지속적인 평화 구축을 목적으로 한 예방외교를 지향하고 있다. 당연하지만 전쟁 수행을 제외한 전·후의 단계에 집중하면서 전쟁의 예방과 전후 복구를 위한 대비를 하고 있는 것이다. 유럽 국가들에 비해 시기적으로도 늦게 출발했고 협의 수준도 낮지만 아시아 지역 국가들도 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에서 역내 국가 간 대화

10) 이신화, “한반도에서의 예방외교와 조기경보” 『국제관계연구』 8(1), pp. 163-192.

를 통해 상호신뢰와 이해를 높이려고 노력하고 있다.

예방외교가 효과적으로 작동하여 국가 간 분쟁을 방지하기 위해서는 분쟁 발생 이전의 시점에 분쟁 발생 가능성을 경고해 줄 수 있는 시스템이 갖추어져 있어야 한다. 더 근본적인 문제는 국제체제의 특성에서부터 비롯된 것으로서 분쟁 당사자가 예방적 조정을 원하지 않으면 이를 억지로 받아들이게 하는데 제한이 있을 수밖에 없다는 것이다. 제3자가 분쟁에 대한 예방적 차원의 조정을 하거나 중재하기 위해서는 주권 침해의 문제를 극복해야 한다. 특히 분쟁이 국가 내부에서 발생한 반란의 형태인 내전일 경우는 주권 침해 문제뿐만 아니라 양측이 상대방을 대화 상대로 인정하게 하는 문제부터 해결해야 한다. 현재의 질서유지에 치명적인 국가이익이 걸려 있는 간접적 이해 당사국이거나 패권국이 아니라면 분쟁 예방에 뛰어드는 것을 주저할 수밖에 없는 이유다. 분쟁에 자국의 이익이 걸려 있지 않은데 중재자로 나서지는 것은 외교적인 부담이 되며, 그뿐만 아니라 합당한 명분이 없다면 중재자로서의 위치를 유지하는 것이 어려울 수도 있기 때문이다. 효과적이고 시기적절한 예방외교를 위해 합당한 권위를 보유한 국제기구 존재하는 것이 대안일 수 있지만, 국제체제의 특성상 적합한 국제기구를 설립해서 운영하기에는 많은 난관이 존재하는 것이 현실이다.

나) 군비통제를 활용한 안보딜레마 완화

전통적인 군사안보의 접근법은 무정부적인 국제체제가 필연적으로 안보딜레마를 발생시킨다고 이해한다. 그러나 알렉산더 웬트(Alexander Wendt)는 국제체제가 무정부적일 수도 있지만, 반드시 안보딜레마를 유

발하는 것은 아니며 국가 간의 협력을 유인할 수도 있다고 주장한다.¹¹⁾ 안보딜레마는 국제체제의 구조 때문이 아니라 국가들의 행위의 결과로 나타나는 것이기 때문에 국가들이 군사안보를 위해 상호협력적인 행위를 한다면 안보딜레마는 발생하지 않을 수도 있다고 보았다. 즉, 상대 국가의 존재를 인정하고 상대국의 안보이익과 동기를 존중하면서 상호공존을 모색할 수도 있다고 주장한 것이다. 국가들이 안보딜레마를 극복하기 위해 군비통제와 군축을 추진하는 등의 협력적인 안보 행위를 하는 것을 예로 들 수 있겠다. 냉전 시기 동안 추진된 군사안보의 한 가지 특징은 군비통제다. 핵보유국 간의 적대적 관계는 너무 위험하며 따라서 핵을 포함한 대량살상무기에 대한 능력을 제한해야 한다는 것에 공감한 결과였다.

군비통제는 군사안보 달성을 위한 매우 독특한 접근법이다. 무기체제 획득과 군사력 배치 면에서 극도의 자제가 필요하고, 잠재적 적대국과 협력함으로써 안보를 달성할 수 있고 이것이 이익이 될 것이라는 가정을 기반으로 하기 때문이다. 이러한 접근법은 냉전 이후 협력안보의 도입으로 이어졌다. 여기서 협력안보는 ‘상호 간의 이익을 위해서 군대의 규모, 최신 과학기술의 무기체제에의 적용, 방위산업에의 투자 그리고 모든 군사연습을 조정하고 통제하는 데 동의하는 것’을 말한다.¹²⁾ 전통적인 군축 관련 이

11) Wendt, A., “Anarchy is what States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” in *International Organization*, 46/2(1992), p. 407.

12) Larsen, J. A., “An Introduction to Arms Control and Cooperative Security”, in A. Jeffrey Larsen and J. Wirtz James (Eds.), *Arms Control and Cooperative Security* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009), pp. 1-15.

론들은 군비가 국가안보를 보장하는 수단이 아니라 오히려 안보를 해치는 이유가 된다고 여긴다. 군비가 국가 간의 긴장을 심화하고 위기 시에 군사력 사용을 더 쉽게 결정하게 한다고 본 것이다.¹³⁾ 따라서 이 이론들은 국가 간의 긴장을 완화할 수 있는 해결책으로써 군축을 제안한다. 켄 부스(Ken Booth)는 클라우제비츠의 표현을 인용하여 군축을 ‘군사적 수단의 감축에 의한 정책의 연속’이라고 표현했다.¹⁴⁾ 군비통제는 장기적인 관점에서는 결국 군축의 결과로 이어질 수 있지만, 군사안보를 달성할 수 있는 보다 보수적인 접근 방식이다. 군비통제론자들은 군비의 존재 그 자체를 안보를 약화시키는 요인으로 여기지 않는다. 오히려 그 반대로 군비는 국가 간의 관계에서 정상적이고 용인될 수 있는 부분이라고 믿는다. 이들은 군비통제가 군사안보를 달성할 수 있는 하나의 과정으로서, 어느 한 국가의 일방적인 군비증강으로 인한 불안을 완화할 수 있다고 생각했고 이 점을 이용하여 세력균형을 이루고 유지했다.¹⁵⁾ 군비 통제가 이루어지지 않고 어느 한 국가가 일방적으로 군비를 증강하게 되면 세력균형에 의한 군사안보를 달성할 수 없었을 것이라는 추론이 가능한 것이다.

13) Claude, I., *Sword into Ploughshare: The Problems and Progress of International Organization* (New York: Random House, 1964), pp. 262-263.

14) Booth, K., “Disarmament and Arms Control”, in John Baylis, Ken Booth, John Garnett, and Phil Wilkiams, *Contemporary Strategy: Theories and Policies* (London: Croom Helm, 1975), p. 89.

15) Lefever, E. W. (Ed.), *Arms and Arms Control* (New York: Praeger, 1962), p. 122.

다) 자주국방력의 강화를 통한 예방능력 증진

전쟁은 그 피해가 물리적 파괴에 그치지 않고 정치, 경제, 사회, 문화 등 인간사회의 모든 영역에 지대한 영향을 미친다. 그리고 그 영향은 매우 부정적이기 때문에 국가안보를 위한 국가적 차원의 전략은 전쟁을 예방하는 것이 최선이라고 할 수 있다. 인류의 역사적 경험에 따르면 힘이 없는 국가는 ‘전쟁을 하는 것이 아니라 당한다’라고 표현할 수 있다. 힘이 뒷받침되지 않은 평화는 환상에 불과하다는 것을 가르쳐 주고 있다. 이러한 역사적인 경험과 전쟁 발생 원인에 대한 통찰은 지구상의 대부분 국가가 자주국방을 추구하게 한다. 타국의 군사적 위협에 대응하기 위해 국가가 선택할 수 있는 최우선적인 방안은 자주국방이라고 할 수 있다. 자주국방은 한 국가가 내외부의 위협으로부터 자신을 보호할 수 있는 능력을 갖추는 것을 말한다. 즉, 자신의 힘으로 타국의 보호나 간섭을 받지 않고 독립적으로 국방정책을 수립하고 군사력을 건설하며 군사력 운용 등을 결정하고 집행하는 것을 의미한다. 자주적 국방정책 결정권과 자주적 군사력 사용권, 자주적 방위능력의 육성 등으로 구분할 수 있다.¹⁶⁾ 자주적 군사력 사용권은 독립국으로 존재하는 한 국가가 독자적으로 군사력을 사용하는 권한을 의미하는데, 매우 드문 경우이기는 하지만 평시와 전시로 구분하여 그 사용 권한을 동맹국과 공유하기도 한다.

자주국방은 적절한 규모의 군사력을 건설하고 이를 유지하는 것이 핵심

16) 한용섭, 『국방정책론』 (서울: 박영사, 2013). p. 271.

이다. 가능하다면 최대·최강의 군사력을 보유하는 것이 국가안보를 유지하는 데 최고의 효과를 보장하겠지만 현실적으로는 안보딜레마와 국방딜레마를 고려하지 않을 수 없다. 안보딜레마는 한 국가가 타국의 군사적 위협으로부터 자국을 보호하기 위해 '적절한' 군사력을 보유했으나 상대국은 이를 오히려 자신에 대한 위협의 증가로 인식하고 이에 대응하기 위한 군사력을 건설함으로써 최초의 목적과는 다르게 위협이 오히려 더 증가하는 모순에 직면하게 되는 것을 말한다. 국방딜레마는 국가의 한정된 자원을 군사 분야에 지나치게 많이 할당할 경우, 국가 경제와 국민의 복지를 희생하게 되고 이로 인해 사회 불안이 정치 불안으로 이어지며, 국가안보에 대한 위협이 내부에서 발생하는 것을 말한다. 이러한 이유로 대부분의 국가에서 실제 위협 대비 군사력 건설에 대한 투입 자원의 부족 현상이 발생하게 된다. 이 문제에 대한 해결책의 하나로 국가들은 자주국방의 원칙은 견지하되 다른 국가와 동맹관계를 형성하거나 집단안보 등을 통하여 국가안보를 달성하고자 한다.

라) 동맹과 집단안보를 활용한 취약성 보완

동맹은 둘 이상의 국가들이 공동의 위협에 대해 군사적으로 공동 대응하기 위해 안보협력을 약속하는 공식적 또는 비공식적 협정이나 조약을 체결한 안보공동체를 말한다. 이는 대내외 위협으로부터 생존과 권익을 보호하기 위한 국가의 안보전략이며, 특히 약소국들은 강대국들의 역량을 이용하기 위해 동맹을 선택한다. 안보 불안에 상대적인 취약성을 가진 국가들은 자신보다 강한 국가와 동맹을 맺어 적대국과의 힘의 균형을 유지하려고 한

다.¹⁷⁾ 그런데 동맹에는 반드시 비용이 발생한다. 특히 군사동맹은 주둔군 비용분담, 방위 역할분담, 책임분담 등의 대가를 지불해야 한다. 자국에 주둔하는 동맹국의 군대에 대해 토지, 시설 등을 제공해야 하고 경우에 따라서는 현금이나 물자의 형태로 직접적인 지원을 해야 한다. 자국의 방위를 위해 일정 부분 책임을 져야 하고, 동맹국이 전쟁을 수행할 경우 군사적이거나 경제적인 지원을 해야 하는 부담을 떠안아야 한다. 그 동맹이 강대국과 약소국 간에 형성된 경우, 약소국은 동맹 딜레마를 마주하게 되는데 이는 약소국이 군사, 외교, 경제 정책 등을 결정하는 과정에서 강대국의 눈치를 보거나 강대국의 의사를 정책에 반영해야만 하는 상황을 말한다. 강대국의 영향력이 약소국에 미치는 만큼 약소국의 자율성이 제한을 받게 되는 것이다. 그뿐만 아니라 약소국은 상대 강대국이 동맹을 포기해 버리거나 상대방의 이익 때문에 의도하지 않은 분쟁에 끌려 들어가는 위험을 감수해야 한다. 동맹을 맺은 국가들에게 동맹체제는 안보에 대한 부담을 경감해 주기도 하지만 경우에 따라서는 오히려 부담이 늘어날 수도 있는 것이다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 찰스 케글리(Charles W. Kegley Jr.)와 그레고리 레이먼드(Gregory A. Raymond)는 동맹의 구조에 융통성이 있고 동맹국들의 공약 이행에 대해 확실한 책임과 의무가 주어질 경우 그 동맹은 평화와 국가안보에 긍정적으로 기여한다고 주장했다.¹⁹⁾ 현실적으로도 동맹은 여전

17) Waltz, K., *Theory of International Politics* (Massachusetts: Addison-Welsey, 1979)

18) Ikeneberry, G. J., *After Victory* (NJ: Princeton University Press, 2000)

19) Kegley, C. W., and Raymond, G. A., "Alliance Norms and War: A New Piece in an Old Puzzle" *International Studies Quarterly*, 26 (1982), pp. 572-595.

히 국가들의 중요한 군사안보 수단으로서 존재하고 있다.²⁰⁾

집단안보는 다수의 국가가 상호 간의 무력행사나 전쟁을 불법으로 선언하고, 이를 위반한 국가에 대해서는 집단 내의 국가들이 연합하여 응징하는 체제를 말한다. 자위권을 행사하는 등의 정당한 이유 없이 전쟁을 개시하는 국가는 자국 이외의 모든 국가와의 전쟁을 각오해야 하는 상황을 사전에 조성하는 것이다. 그렇게 함으로써 개별 국가들은 전쟁을 대외정책의 수단으로 선택하는 데 제한을 받게 되고 체제 내의 안정을 향상할 수 있게 된다. 즉, 집단안보는 국제질서에 대한 잠재적 침략자에게 국제사회의 대대적이고 협조된 대응을 유발할 수 있다는 사실을 인식시켜 침략을 억제하는 것이다.²¹⁾ 현재 국제사회의 개별 국가는 UN의 회원국으로서 집단안보의 준칙을 적용받고 있으며, 자국의 안보를 유지하는 하나의 방편으로 집단안보를 선택하고 있다.

마) 억제를 통한 전쟁 예방과 관리

억제력은 안전 국가의 역량이라는 틀에서 보았을 때 다른 국가들과의 분쟁을 예방하거나 위기 상황이 전쟁상태로 악화하는 것을 방지할 수 있는 국가의 능력이다. 즉 억제는 예방과 관리의 두 영역에 걸쳐서 작동한다. 전술한 바대로 전통안보, 즉 군사안보는 상대 국가의 능력과 의도에 의해 영

20) Snyder, G. H., *Alliance Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997), p. 78.

21) 임길섭 외, 『국방정책 개론』(서울: 국방연구원, 2020), p. 44.

향을 받는다. 군사적 분쟁의 예방을 위해서 군사력을 건설할 때는 상대 국가의 능력에 주목한다. 의도는 상황에 따라 변화할 가능성이 있으므로 군사력 건설을 위한 기준으로는 부적합하기 때문이다. 그러나 군사적인 대치 상황에 놓여 있거나 이미 적대적인 관계가 형성된 상황이라면, 이를 관리하여 분쟁으로의 발전을 방지하기 위해서는 상대 국가의 의도 혹은 의지에 집중해야 한다. 실제 군사행동을 개시하는 것은 의지에 의한 결심이기 때문이다. 통상 국가들은 대치 상태가 분쟁으로 악화하는 것을 방지하는 관리의 수단으로 억제제를 선택한다. 억제는 상대 국가가 자국이 원하지 않는 행동을 하지 못하도록 하는 것이다. 만약 상대방이 이러한 행동을 한다면 감당할 수 없을 수준의 보복을 하겠다는 위협을 바탕으로 한다. 보복 혹은 응징은 적대국의 인구와 산업시설을 직접적인 목표로 한다. 억제는 자국이 보복을 할 수 있는 능력과 이를 실행에 옮길 수 있는 의지가 있다는 것을 상대국이 확신하도록 해야만 효과적으로 작동한다. 억제의 성공 가능성은 억제를 하고자 하는 국가의 군사적 능력과 보복 의지에 대해 상대 국가의 신뢰가 높을수록, 그리고 상호 간의 의사소통이 원활할수록 높아진다. 여기에 더하여 공격하고자 하는 국가가 타산적 계산과 판단을 할 수 있는 합리성을 가지고 있고, 공격하고자 하는 상대 국가에 제시할 수 있는 대안이 가치가 있을 때 억제의 성공 가능성이 커진다.

억제의 유형을 구분하는 기준은 다양하지만, 대표적으로는 달성하는 방식에 따라서 거부적 억제와 보복적 억제로 구분할 수 있다. 거부적 억제는 억제를 원하는 국가가 자국의 대응 능력을 활용하여 상대국(피억제 국가)이 공격을 했을 때 얻을 수 있는 이익을 얻지 못하게 함으로써 달성할 수 있다. 즉, 상대국이 공격을 하더라도 이를 충분히 방어할 수 있다는 것을

인식시켜서 상대국이 공격 행위를 시도하지 못하도록 하는 것이다. 보복적 억제에는 상대 국가가 공격하면 반드시 보복하여 상대 국가가 감내할 수 없을 정도의 손실을 입히겠다는 위협을 함으로써 달성된다. 또 다른 분류 기준은 보호하고자 하는 대상에 따라서 직접억제 혹은 수동적 억제와 확장억제 혹은 적극억제로 구분할 수 있다. 전자는 자국을 직접 위협하는 상대 국가에 대한 억제이며 후자는 동맹국을 위협하는 상대 국가를 억제하는 것을 의미한다. 특별히 확장억제는 핵무기를 포함한 보다 강한 군사적 능력을 보유한 국가가 동맹국의 안보를 보장하기 위해 사용하는 동맹국에 대한 정책의 일환이다. 동맹국에 대한 공격을 자국에 대한 공격으로 간주하여 거부하거나 보복하겠다는 공약을 함으로써 동맹국을 위협하는 상대 국가를 억제하는 것이다.

핵무기는 이를 보유한 국가가 역사상 어떤 국가보다 더 강한 안보를 구축했으면서도 역사상 그 어떤 국가보다 더 큰 안보 불안을 감내해야 하는 역설을 만들었다. 자국이 핵무기를 보유하고 있다고 해서 핵무기를 보유한 상대국이 억제에 순응할 것이라고는 확신할 수 없기 때문이다. 즉 핵무기를 보유한 상대국을 핵무기를 사용해 억제한다는 것은 효과적이지 않다는 의미다. 그래서 강대국들이 핵무기를 사용하여 군사안보를 저렴한 예산으로 달성할 수 있음에도 불구하고 쉽게 선택할 수 있고 정교하게 조율이 가능한 통상전력(conventional power) 투사 능력을 천문학적인 예산을 투자하여 보유하고자 하는 것이다.²²⁾

22) Art, R. , "To What Ends Military Power?" *International Security*, 4/Spring(1980), pp.

억제는 방어처럼 상대 국가의 행동을 물리적인 힘을 사용하여 거부함으로써 달성되는 것이 아니라 그 행동을 했을 때 수치 타산이 맞지 않을 것이라는 위협을 함으로써 달성할 수 있다.²³⁾ 군사행동을 선택하는 것이 매력적이지 않을 뿐만 아니라 심지어 받아들일 수 없는 결과를 초래할 것이라는 점을 상대 국가가 인식하도록 하는 것이 억제 성공의 핵심 요소라고 할 수 있겠다. 억제를 달성하고자 하는 국가는 압도적인 보복능력을 갖추고 있어야 하며, 상대 국가는 만약 자신이 억제를 원하는 국가를 공격할 경우 확실히 보복을 당할 것이라는 점을 인식하고 있어야 한다. 더하여 억제를 원하는 국가는 상대 국가에 대해 자신이 원하는 억제의 허용 범위, 즉 무엇이 허용되고 무엇이 용인되지 않는지를 명확한 메시지를 통해 전달할 수 있어야 한다.

핵무기를 보유하지 않은 동맹국에 대한 핵보유국의 안보공약과 관련된 억제 성공 가능성에 대해서는 또 다른 논의가 필요하다. 만약 동맹국의 안보공약이 핵무기 보유국을 상대로 핵무기를 사용하겠다고 한 것이라면 이는 신뢰하기 어려울 뿐만 아니라 신뢰해서도 안 된다. 이는 허황된 약속을 맹목적으로 믿는 것이나 마찬가지인 일이다. 핵무기를 보유한 상대국에 대해서 행해지는 수동적인 억제 위협, 즉 자국민이 공격을 받으면 핵무기 사용도 불사하겠다는 의지에 대해서는 신뢰할 만하지만, 적극적인 억제 위

3-35.

23) Morgan, P. M., *International Security: Problems and Solutions*(Washington D.C.: CQ Press, 2006), pp. 79-81.

협, 즉 동맹국 국민이 공격을 받을 때도 핵무기를 사용하겠다는 위협은 신뢰를 하기가 어려울 수밖에 없다.²⁴⁾ 그뿐만 아니라 핵무기를 사용한 보복 위협을 실행에 옮기는 것은 대량학살을 선언한 것이나 마찬가지이므로 도덕적이지도 않다. 이는 존재하는 모든 전쟁법을 위반하는 것이며, 인류가 보유한 주요 종교의 도덕적인 준칙을 깨는 것이다. 협박과 공갈 특별히 어린이와 노약자, 장애인들에 대한 폭력에 대응해 핵무기를 사용하겠다는 협박과 위협이 용인될 수 있는지에 대한 사회적 통념에 대해서는 더 깊은 논의가 필요하다.²⁵⁾ 핵무기에 의한 억제는 특별히 최악의 경우에 대한 분석을 전제로 하는데, 이는 적의 행동이 예상 범위 안에 있는 것이어야 하고 위협평가가 가능한 범주 안에 있어야 한다는 것이다. 마지막으로 핵무기에 의한 보복은 실제로 민간인 대량학살을 의미하므로 핵무기를 사용한 억제는 적을 이와 같은 가혹한 운명을 받아들일 수 있는 집단으로 여겨야만 그 논리가 성립한다.²⁶⁾ 즉, 적국은 자국민들을 향해 핵무기를 사용할 수 있는 존재라고 가정해야 억제 논리가 성립되는 것이다. 핵억제 이론은 냉전 시기에 개발되고 이 이론에 따라 핵보유국의 억제 전략이 수립되었다는 것을 감안할 필요가 있다. 냉전 이후의 국제정치 상황은 상당한 변화를 겪었거나 겪고 있기 때문이다. 현재 시기의 핵억제 상황은 다음의 내용을 인용하

24) Collins, A., *Contemporary Security Studies* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2016), p. 194.

25) Elshstain, J. B. (Ed.), *Just War* (Oxford, UK: Basil Blackwell, 1992).

26) McGuire, M., "The Insidious Dogma of Deterrence", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 42/10(1986), pp. 24-29.

여 요약할 수 있을 것으로 본다.

“냉전 이후 핵군형의 특성은 1945~1991년 기간의 그것과는 다르다. 세계는 지금 제2차 핵 시대에 진입하고 있다. 이 새로운 시대에 핵무기 보유국들은 계속하여 증가할 것이지만 보유국들 간의 안정적인 관계는 약화할 것이다. 그러므로 억제가 실패하거나 핵전쟁이 발발할 가능성은 더 높아질 것이다.”²⁷⁾

각 국가는 억제력을 강화하여 자국에 가해지는 군사적 위협을 적절하게 관리하는 능력을 갖추고자 노력한다. 자주국방의 일환으로 핵능력과 재래식 무기를 보유하여 독자적인 억제력을 갖추고자 하거나 강대국의 핵우산을 포함한 확장억제에 의한 보장을 통해 억제능력을 갖추으로써 국가안보를 달성하고자 한다. 이러한 일반적인 기초하에서, 공격에 유리한 군사기술이 적용된 군사력을 보유한 국가를 억제하고자 하는 국가들은 공격자 우위의 상황을 상쇄하고자 하며 과학기술의 발전에 힘입어 미사일 방어체계에 기반을 둔 억제능력의 발전을 추구한다. 따라서 냉전 이후에 국가들은 핵무기 및 정밀타격무기를 기반으로 하는 보복적 억제능력과 미사일 방어체계 등을 기반으로 하는 거부적 억제능력을 동시에 추구하는 것이 일반적이다.

27) Gray, C. S., *The Second Nuclear Age* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999) and C. D. Walton, “The Second Nuclear Age: Nuclear Weapons in the Twenty-First Century” in J. Baylis, J. Wirtz, and C. S. Gray (Eds.), *Strategy in the Contemporary World* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 195-212.

바) 위기관리를 통한 전쟁 예방

통상 갈등상태에 있는 두 국가 혹은 국가군이 분쟁상태에 진입하는 것을 막고 있던 억제력이 약화하면, 분쟁이 발생하기 전에 위기 상황이 조성된다. 위기관리에 성공하면 전쟁이라는 재난을 회피할 수 있지만 실패할 경우는 전쟁상태에 진입하게 된다. 위기는 전통적인 군사안보 차원에서 보면 전혀 예상하지 못한 상황 속에서, 국가의 최우선 목표가 중대한 위협을 받고 있을 때, 이에 대응할 의사결정 및 실행이 매우 짧은 시간 내에 이루어져야 한다. 여기에는 불확실성이 존재할 뿐만 아니라 합리적 의사결정을 할 수 있는 정보 획득이 제한된다. 이는 곧 위기 발생 이전의 상태로 돌아가느냐 전쟁이 발발하느냐의 전환점이라고 할 수 있다. 위기는 반드시 공식적이고 체계적인 단계를 거쳐서 나타나는 것은 아니지만 최소한의 갈등 단계, 분쟁 단계를 거쳐서 현실화한다. 즉, 대립하고 있는 양 국가가 추구하는 목표들에 상호 양립하기 어려움이 내재된 눈에 보이지 않는 갈등 단계와 갈등상태를 해결하기 위해 표면화된 마찰이 존재하는 분쟁 단계를 거쳐서 전쟁과 평화 양극단 중 전쟁에 더 가까운 지점에 위치한 극단적인 대결적 위기 단계로 발전한다. 이러한 위기 단계를 관리하는 데 실패하면 전쟁이라는 파멸적인 과정에 진입하게 되므로 위기를 어떻게 관리할 것인가는 군사안보의 중요한 부분이라고 할 수 있다.

위기관리는 대립하는 양 국가 혹은 국가군 간의 이익이 충돌하는 지점에서 발생하는 갈등과 분쟁상태가 더욱 악화하여 전쟁상태로 진입하느냐 아니면 원래의 평화 상태로 복귀하느냐의 전환점에서, 전쟁으로 확대되는 것을 방지하려는 모든 노력이라고 할 수 있다. 위기관리를 위한 개별 국가의

대응은 통상 예방 및 대비, 대처 활동으로 구분한다. 예방·대비 활동은 위기를 초래할 수 있는 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 활동과 위기 상황에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획하여 준비하고 이를 교육·훈련함으로써 위기 대응능력을 향상시키고 위기 발생 시 즉각적으로 대처할 수 있도록 태세를 강화해 나가는 활동을 포함한다. 반면에 대처 활동은 위기 발생 시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 전쟁상태 진입을 차단하는 일련의 활동을 말한다.

전쟁을 의도하지 않는 한 대부분 국가는 위기관리 전략을 통해 전쟁보다는 평화적인 수단과 방법으로 해결하는 것을 선호한다. 따라서 위기 단계에서 군사력은 직접적으로 사용하지 않고, 무력시위나 예비군 동원 등의 방법으로 상대방에게 정치·경제·사회·심리적 충격을 가할 목적으로 간접적으로 사용한다. 극한 대립의 위기 단계에서 양측의 어느 편도 우세하지 못하다고 인식하거나 대결이 너무 위험하다고 생각하면 전쟁이라는 더 큰 불행을 회피하고 서로 공동이익을 추구하기 위해 양보하고 타협하는 대안을 선택할 것이다. 그러나 양측 모두에게 양보할 수 없는 수준의 사활적인 국가이익이 걸려 있거나 군사력 동원 등 간접적으로 군사력을 사용하다가 중단 시기를 놓친 경우, 그리고 상대방의 위협을 과대평가하여 이에 상응하는 과도한 군사적 대응을 하여 사태를 악화시키는 경우 등에는 전쟁으로 비화할 수 있다. 이렇게 되면 지금까지와는 전혀 다른 상황으로 돌입하게 되며 위기관리 단계는 일단 끝나게 된다.

2) 관리 단계 : 최단 기간 내 최소 피해를 통한 전쟁에서의 승리

전쟁은 기본적으로 국가 간의 무력을 동원한 충돌이며 전쟁을 통해 국가의 사활적 이익을 얻거나 지키고자 하는 것이므로 일단 전쟁을 수행하게 되면 승전에 국가의 명운을 걸게 된다. 현실주의 관점에서 국제사회는 무정부적 약육강식의 사회이므로 모든 국가는 자신을 지킬 힘이 있어야만 살아남을 수 있다. 현존하는 국제적인 규범이나 제도만으로는 국가안보를 달성할 수 없는 것이다. 전쟁의 관점에서 평화는 전쟁을 통해 얻어진 역사적 산물이라고 할 수 있다. “오늘의 평화는 오늘에 이르기까지 전쟁에서의 승패를 포함하여 힘에 근거한 상호작용의 결과를 반영하여 정착된 현상”²⁸⁾인 것이다.

국제체제 내의 모든 국가는 평화 상태에서 국가이익을 추구하고자 하지만 자신의 이익이 상대국의 이익과 충돌하여 전쟁을 피할 수 없을 때 전쟁을 선택하게 되고, 당연히 전쟁에서 승리하는 것을 목표로 설정한다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 국가전략을 수립하고 그 하위 수단으로서 군사전략을 수립한다. 군사전략은 “국가 목표 또는 국방 목표를 달성하기 위하여 군사력을 건설하고 운용하는 술과 과학”²⁹⁾이라고 정의할 수 있다. 좀 더 구체적으로는 군사력을 운용하여 어떻게 전쟁에서 이길 것인가를 추구하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 국가들은 제1·2차 세계대전에서 인적·

28) 온창일, 『전략론』 (서울: 집문당, 2008), p. 428.

29) 한국 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』 (서울: 합동참모본부, 2014), p. 432.

물적 피해가 워낙 컸기 때문에 승전하더라도 이익보다는 손해가 더 크다는 사실을 자각하게 되었고, 민주주의 정치체제의 확장, 과학기술의 발달에 의한 무기 효과의 폭발적 증대 등의 이유로 피해 최소화를 승전의 요체요, 종전의 세부 목표로 설정하게 된다.

또한 군사전략은 정치지도자의 성향이나 군사력 사용 결심에 영향을 미치는 요인들에 의해서도 영향을 받는다. 특히 민주국가에서 최고결정권자가 군사력을 사용하는 데는 많은 제약이 뒤따른다.³⁰⁾ 민주국가의 최고결정권자에게 있어 전쟁의 잠재적인 비용은 높은 반면에 기대되는 이익은 크지 않기 때문이다.³¹⁾ 결국 군사력 사용 기간이 길어져서 여론이 악화되고 정치적인 손실을 포함한 비용이 증가할 것이라는 점을 인식하게 되고, 정치적으로 불리한 위치에 서게 될 가능성을 줄이기 위해 단기간에 걸친 군사력 사용으로 제한된 목표의 달성을 추구하거나 위기 완화 노력을 택하게 된다. 확실한 군사적인 승리로 미래 위협을 제거하는 것이 군사전략적인 관점에서 필요하다고 하더라도 정치적인 차원에서는 단기간의 군사력 사용을 선호하게 된다. 정치적인 차원과 군사적인 차원의 상·하위 차원의 결정이 항상 서로 독립적이지는 않게 되는 것이다.³²⁾ 즉, 정치적인 차원의 고

30) Clifton, M. T., and Campbell, S., "Domestic structure, decisional constraints and war: So why Kant democracies fight?" *Journal of Conflict Resolution*, 35, pp. 187-211.

31) Rummel, R. J., *Understanding conflict and war*, 4 (Beverly Hills, CA: Sage, 1979).

32) Ostrom, T. M., Lingle, J. H., Pryor, J. B. and Geva, N., Edited by R. Hastie et al., *Cognitive organization of person impressions in Person memory: The Cognitive basis of social perception*, (NJ: Lawrence Erlbaum, 1980)

려요소가 순수한 군사적인 차원의 고려요소를 압도할 가능성이 있는 것이다. 브루스 러셋(Bruce Russett)은 “전쟁과 평화의 결정은 국제정치뿐만 아니라 국내정치적인 고려에 의해서도 영향을 받는다”³³⁾고 주장한다. 알렉스 민츠(Alex Mintz)도 모든 정치 지도자들이 군사력 사용 결심 시 국제적인 전략환경과 “군사력의 우세 혹은 열세 등 군사적인 요소들도 고려하지만 국내의 정치 지지 기반도 고려할 수밖에 없는 것”³⁴⁾이라고 주장하면서 구체적으로 “군사력 사용 결정은 국내의 정치·경제적인 상황과 피아의 군사력 평가에 의한 군사전략적인 계산, 예측된 전·사상자 수 등등을 고려하여 이루어진다”고 적시하고 있다. 베트남전 기간 동안 미국의 정치·군사지도자들이 뚜렷하게 인식한 교훈들 중의 하나는 정치 지도자들에 의해 선택된 국가전략이 실행되기 위해서는 국민들의 지지가 절대적인 요구조건이라는 것이었다. 심지어 군사 당국에 의해 수립된 하위의 군사전략이라고 하더라도 정치적인 목적을 만족시켜야 하기 때문에 국민의 지지 없이는 성공적으로 실행될 수 없다는 것이었다. 민주국가에서 국민들의 지지가 약화되어 전략 실행의 정당성이 철회될 수도 있다는 우려는 정치·군사지도자의 선택의 폭을 제한하게 된다.³⁵⁾ 즉 현대의 전쟁에 적용되는 군사전략들의

33) Russett, B., *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990), p. 48.

34) Mintz, A., “The Decision to Attack Iraq: A Noncompensatory Theory of Decision Making,” *Journal of Conflict Resolution*, 37(4), 1993.

35) Bich, H., “Vietnam and the Gulf War: Comparing Decision-Making in America’s Longest and Shortest Wars,” in M. L. Whicker, J. P. Pfiffner, and R. A. Moore (Eds.), *The Presidency and The Persian Gulf War* (Westport: Praeger, 1993) p. 134.

중요한 요건은 인명과 재산 피해를 최소화하는 것이다. 현대에는 인명이나 재산 피해가 정치·사회적으로 심각한 문제가 될 수밖에 없어서 이를 최소화하는 가운데 승리해야 하는데, 이러한 필요에 의해 탄생한 군사작전이 효과기반작전이다.

효과기반작전은 공격의 대상인 군사 목표나 표적 자체에 집착하지 않고, 그러한 목표나 표적의 파괴를 통하여 달성할 수 있는 효과에 주목함으로써 동일한 효과를 달성할 수 있는 다양한 하위의 목표(표적)를 선정하고 사용 가능한 수단과 방법을 모색한다는 것이다.³⁶⁾ 다시 말해 전통적인 목표의 달성에 국한되지 않고 그 목표를 달성하여 얻게 될 효과를 군사행동의 중요한 기준으로 인식함으로써 목표(표적), 수단, 방법의 융통성을 보장하는 개념이다. 더욱 폭넓고 다양한 수단과 방법을 사용할 수 있도록 군사작전의 계획 수립 및 시행에 있어서 융통성을 극대화하는 것이다. 국가적 차원에서 보면 군사적 수단 이외에 정치, 경제, 사회, 문화 등의 다양한 수단을 통하여 인적·물적 피해를 최소화하면서 승리하고자 하는 노력으로 나타난다. 이제까지의 전쟁에서는 승리할 수단 있다면 대규모 전투력 손실도 정당화될 수 있었다면 효과기반작전에서는 최소한의 전투력을 사용하여 특정한 목표를 달성하도록 함으로써 전쟁에 ‘효율’을 도입했다고 할 수 있다. 효과기반작전에서는 첨단 기술 우위 전력을 우선적으로 운용한다. 첨단 감시정찰 전력으로 적의 핵심적인 취약점을 식별해 내고 장거리 정밀타격 전력으로 적의 취약점을 정확하게 공격할 수 있기 때문이다.

36) 박휘락, 『자주국방의 조건: 이론과 과제 분석』 (서울: 아트미디어·다넷, 2009), p. 257.

전쟁에서 효율성을 추구하면서 발전한 또 다른 군사작전은 네트워크 중심전과 마비전이다. 네트워크 중심전은 “센서(sensors), 의사결정자(decision makers), 발사체(shooters)를 네트워크로 연결함으로써 전투력을 강화하고, 이로써 상황파악을 공유하며 지휘 속도를 증가하고, 작전 템포를 고도화하고 살상력을 증대시키며 생존성을 강화하고 자율적인 동시 통합(self-synchronization)을 달성하고자 하는 정보 우세에 의해 가능해진 작전개념이다. 전쟁의 모든 요소들을 효과적으로 연결하고, 지리적으로 분산된 전력요소들이 전쟁의 정보를 공유하고 상황인식을 제고함으로써 지휘관 중심의 공동노력과 자기 동기화를 가능하도록 하여 지속성과 신속한 지휘여건을 창출해 낸다. 결과적으로 임무수행의 효과성을 극적으로 증대할 수 있게 된다.”³⁷⁾ 즉 네트워크 중심전은 컴퓨터의 정보 처리 능력을 활용하여 부대와 개인을 연결하여 정보를 공유함으로써 정확하게 상황을 파악하도록 하여 신속하고 정확한 의사결정을 통해 군사력을 효율적으로 운용함으로써 전쟁에서 승리하는 것이다.

마비전은 적을 물리적으로 파괴하지 않고 적의 전략적 중심이나 주요 연결거점을 타격하여 적을 마비시킴으로써 전쟁 수행 의지를 상실케 하는 것을 목표로 한다. 장기 소모전과 비교하면 짧은 시간에 전격적인 승리로 전쟁을 종결할 수 있는 것이다. 기습과 신속한 기동으로 적의 중심을 마비시킴으로써 비용 면에서 최소의 노력으로 최대의 효과를 추구할 수 있으므로

37) 최완규, “마비이론의 현대적 고찰과 미래전 적용성 연구: 풀러(Fuller)의 마비전 사상과 군사혁신(RMA)을 중심으로,” 박사학위논문 (서울: 경기대학교, 2010), p. 113.

효율성 면에서도 매우 뛰어난 전략이라고 할 수 있다. 특히 최신 과학기술이 적용된 감시정찰 장비로 적의 지휘부를 실시간으로 포착하고 정밀폭격으로 이를 무력화하면 아군의 인적·물적 피해를 극도로 감소시킴으로써 전투력의 효율성을 극대화할 수 있게 된다. 존 워든(John Warden III) 미 공군대령은 걸프전에서의 항공작전을 분석하여 미군이 추구한 전략적 목적이 “적이 목적 달성에 물리적 저항을 하지 못하도록 하는 전략적 마비”였다고 적시하고 있다.³⁸⁾

비록 모든 국가가 전쟁을 하지 않고 국가 이익을 획득하고 유지하기를 원하지만 국제체제는 전쟁을 완벽하게 회피할 수 없는 특성을 갖고 있다. 국가 간에는 이익의 충돌뿐만 아니라 정치, 경제, 문화 심지어 역사적인 경험 등 다양한 이유로 갈등이 발생하므로, 이러한 갈등을 전쟁을 통해 해결할 수밖에 없는 상황에 직면할 수 있다. 근대국가 출현 이후 총력전 형태의 전쟁이 진행되면서 인적·물적 피해가 감당할 수 없는 수준에 이른 경험이 있고, 현대 민주주의 국가는 국민의 지지 의사를 무시하고서는 전쟁을 지속할 수 없다는 점, 그리고 문명의 발전으로 인명 중시 경향이 더 짙어졌다는 등의 이유로 전쟁에 ‘효율’이 적용되는 몇 가지 군사작전을 열거했다. 그렇지만 이는 이러한 전쟁을 선택할 수 있는 상황과 능력을 보유한 경우에 한하며 만약 통제되지 않은 적과 무제한 전쟁을 벌이게 된다면 효율을 고려할 여유마저 없이 오직 승전을 위한 쟁투가 전개될 수밖에 없을 수도 있다.

38) · Warden, III. J. A., “The Enemy as System,” *Air Power Journal*, VIV(1) (Spring, 1995).

3) 회복 단계

전쟁이 어떤 상태로 종결되느냐에 따라 회복 단계에서 필요한 전략은 매우 상이할 것이다. 일부 지역에 국한된 국지전으로 상황이 종결되었다면 해당 지역의 일상회복을 위한 재건이 필요하겠지만, 전면전이 치러진 상황이라면 이보다는 훨씬 광범위한 복구 전략이 마련되어야 할 것이다. 전쟁에 투입되고 남은 인적 자원, 정치·사회적 리더십, 경제력 등 국력의 모든 요소가 동원되어야 한다. 동맹국을 포함한 우방국들의 지원을 이끌어낼 수 있는 외교력과 국제적 평판도 필요할 것이다.

외부로부터의 침입을 억제하거나 실제 전쟁에서 승리하여 국가의 안보를 유지하는 것이 전통적 안보의 우선적인 관심 영역이었던 반면에 전쟁 이후의 회복 문제는 논의에서 배제되거나 경시되어 왔다. 전통적 안보에 필요한 역량과 전쟁 이후 국가를 회복·복구하는 역량은 상이한 국력의 형태가 될 가능성이 높다는 점과 전후 복구는 외부적인 위협을 다루어야 할 문제가 아니라는 점 등이 이러한 경향을 낳은 이유일 것이다. 그뿐만 아니라 전쟁 후 회복 단계에서는 국력의 모든 요소가 동원된 전 국가적인 전략이 수립·시행되어야 하므로 전통안보, 즉 군사안보 연구의 범위를 벗어난다는 점도 영향을 미쳤을 것이다. 특히 전쟁 후 복구 단계에서는 군(軍)의 역할이 제한적일 수밖에 없고 전시와 매우 상이할 것이라는 점을 고려하여 전통안보 부분에서의 회복 역량에 대한 논의는 생략한다.

라. 한국의 안전 국가 전략에 주는 함의

현실주의자들의 관점에서 국가안보 특히 군사안보를 구상하고 실행하는데 있어 반드시 극복해야 할 문제점이 있다. 안보딜레마와 국방딜레마가 그것이다. 한국전쟁 이후 70여 년 동안 천문학적인 예산을 투입하고 청년들이 수년의 인생 황금기를 아무런 대가 없이 헌신했음에도 오늘의 한국 안보는 크게 향상되었다고 할 수 없다. 북한의 위협은 여전하고 주변국의 잠재적 위협에 대해서는 변변한 대비조차 없는 실정이다. 그동안 한국은 외부의 위협, 즉 북한의 위협을 줄이려는 노력을 소홀히 했다. 위협인식에 대한 불확실성을 극복하고 상대를 신뢰하기까지는 장기간의 인내가 필요하다. 여러 정부를 관통하는 일관성 있는 대화 노력은 상호 간에 신뢰가 쌓이게 할 것이고 위협을 줄여 나갈 수 있도록 도울 것이다. 자신을 스스로 지킬 수 있는 능력을 향상하고 의지를 공고하게 하여 자주국방력을 갖춰야 하는 것은 무정부적인 국제체제에서 국가가 존재할 수 있는 기본 요건이지만 위협을 줄이려는 노력도 반드시 필요하다. 위협을 줄이면서 동시에 취약성도 감소시키는 노력을 병행해야 한다. 이를 정리하면 <표 IV-1>과 같다.

〈표 IV-1〉 한국의 전통안보 영역의 안전 국가 전략

	예측-예방 단계	관리 단계	회복 단계
전통 안보	<ul style="list-style-type: none"> • 위협 감소 전략(예방외교, 군비통제) • 취약성 감소 전략(자주국방 우선, 동맹을 통한 보완) • 억제와 위기관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 최단 시간 내 승전을 통한 최소피해 전략(효과기반작전, 네트워크 중심전, 마비전) 	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 대응

국가는 스스로 빛을 발하는 항성이어야 한다. 무정부적인 국제체제에서 스스로 항로를 결정하고 개척해야 하며 그 안에서 삶을 영위해 나가는 국민들을 안전한 길로 인도해야 하기 때문이다. 자주국방은 한 국가가 항성으로서 존재하기 위한 기본적인 요건이다. 다른 나라에 국가안보를 의지하는 것은 항성의 인력권 내에 머물며 그 주위를 돌아야만 존재할 수 있는 위성의 신세와 같다. 국제사회에서 경제적인 선진국으로 평가받는 한국이 자기 자신을 스스로 지키지 못하여 동맹에 의존한다는 것은 의지의 문제다. 자주국방을 주요 수단으로 삼고 동맹을 보조적인 수단으로 활용해야 한다. 북한이 핵미사일을 사용하여 미국의 대도시를 공격할 능력을 갖춘 상태에서 핵무기로 한국을 공격한다면 확장억제 작동이 어려울 것으로 판단하고 대비해야 한다. 자국민이 핵공격의 볼모가 되어 있는데 동맹국을 위해 핵무기 사용을 결정할 국가가 있을 것이라고는 생각하기 어렵다. 그렇다고 하여 한·미 동맹이 중요하지 않다거나 없어도 무방하다는 말이 아니다. 초강대국인 미국과 동맹을 맺고 있는 것에는 무시하지 못할 이점이 있다는 것도 강조한다. 단지 무엇이 더 중요한지를 혼동해서는 안 된다는 것이다.

한·미 동맹이 한국의 국가발전 특히 국가안보에 이바지했다는 점은 인정할 만하다. 그렇지만 그로 인한 부정적인 영향이 있는 것도 사실이다. 그중

의 하나는 기형적으로 발달한 한국의 군구조와 상관이 있다. 한국은 인력 위주의 대규모 군사력을 유지하면서 지상군 위주의 군구조가 형성되었다. 해공군력은 미군이 지원하고 한국군은 지상군을 맡는다는 기초가 암묵적인 합의로 받아들여졌다. 전시작전통제권을 미군에 이양하고 있었기 때문에 전쟁을 기획하고 지도할 인력, 제도 등의 발전도 미미했을 뿐만 아니라 지휘통제기능도 군대 규모에 비해서는 수준 이하다. 머리는 미국이 담당하고 몸통은 한국이 맡고 있어서, 한국군은 미군이 보유한 머리를 붙여야 작동하는 근육형 군구조를 유지하고 있다. 한국의 경제 사정도 대규모 예산을 투입해야 하는 해공군력보다는 비교적 적은 예산으로도 가능한 지상군 위주의 군사력 건설에 집중하도록 하는 요인이었을 것이다. 그렇지만 출산율 저하로 인구가 감소하고 있고 근미래에 인구절벽 도래가 확실한 만큼, 작지만 강한 첨단전력 위주의 군사력을 건설해야 하는 것은 선택이 아니라 필수다. 동맹의 전력에 의한 보완이 있어야 비로소 작동하는 형태를 탈피하여 스스로 기능할 수 있는 완전성을 겸비해야 하는 것은 물론이다.

2. 치안: 범죄의 위협으로 안전

가. 안전 국가의 구성요로서의 치안 개념

치안(治安, public safety)이란 국가와 사회의 질서를 유지하고, 잠재적 위협과 위협으로부터 시민들을 보호하는 일체의 행위를 의미한다.¹⁾ 치안이란 용어 속에는 국정 운영자나 치안 책임자들이 나라를 잘 다스려 국민을 편안하게 만든다는 뜻이 담겨 있다. 따라서 치안 정책은 사회의 안전과 질서유지를 위한 국가적 차원의 정책이다.

경찰청은 치안을 책임지는 대표적 기관이다. ‘경찰’이란 警(경계할 경)·察(살필 찰)이 합쳐진 한자 뜻 그대로 ‘경계하고 살피는 사람’을 지칭한다. 한국에서 경찰(警察)이라는 용어는 1894년(고종 31년) “법무아문(法務衙門)이 경찰사무를 관장한다”라는 표현 속에 처음으로 등장했다. 반면, 외래어 ‘police’의 어원은 고대 그리스의 도시국가 ‘polis’에서 유래하여 통치 개념인 ‘폴리테이아(politeia)’를 거쳐 지금의 용어로 정착된 것이다. 한자어 ‘警察’이나 영어 ‘police’는 모두 공동체의 보호를 기본 전제로 삼고 있다.

공동체 보호를 위한 조직체로서의 경찰은 대륙법계 국가에서는 중앙집권적 형태를 취한 반면, 영미법계 국가에서는 지방분권적 조직형태를 보여 주었다. 대륙법계에서는 경찰이 주로 왕권강화를 위한 수단으로 사용됐으

1) · Friedman, B., *What is Public Safety?* (New York University School of Law, 2021).

며, 그 때문에 경찰은 국가 혹은 왕을 대신하여 국민에게 명령·강제하는 역할을 수행했다. 한편, 영미법계는 시민의 위임에 근거하여 법을 집행하고 서비스하는 조직체로서의 경찰에 의미를 부여했다. 따라서 영미법계 국가는 경찰 개념을 자경치안(自警治安) 사상으로부터 접근하여 시민의 생명·신체 및 재산의 안전과 보호에 초점을 두었다.

대륙법계 국가인 독일은 나치(Nazi)의 통치를 통해, 프랑스는 절대왕정 시대를 겪으며 경찰국가의 위험성을 경험한 뒤 경찰의 역할을 축소하는 데 무게중심을 두어 왔다. 이러한 경찰사무의 축소를 독일에서는 ‘탈경찰화(entpolizeilichung)’ 과정으로 설명하고 있다.

첫 번째 탈경찰화는 18세기 이후 현대적 의미의 경찰 개념과 함께 등장했다. 봉건적인 국가권력을 제한하고, 경찰의 임무를 소극적 위험 방지 임무에 집중한 것이다. 두 번째 탈경찰화는 제2차 세계대전 이후 기존의 위험 방지라는 개념에서 급박한 경우에서의 위험 방지, 범죄와 질서 위반 행위에 대한 수사 등으로 축소했다. 세 번째 탈경찰화는 1990년대 이후 국가, 자치단체, 지역공동체 간의 범죄 예방과 안전에 대한 ‘수요자 책임’이라는 개념으로 바뀌었다.

이러한 탈경찰화 현상은 영미법계 국가에서도 지역주민의 치안 참여를 강조하는 탈경찰화(또는 비경찰화) 현상으로 나타나고 있다. 차이점이 있다면 대륙법계에서는 탈경찰화를 기존 경찰의 독점적 권한을 민간에게 ‘이양’하는 것으로 평가하나, 영미법계에서는 치안에 대한 ‘책임 배분과 참여’를 강조한다는 점이다.

국가의 가장 기본적 존립 근거는 그 구성원인 개인과 공동체의 안전이다. 그러한 점에서 국가는 ‘위험’ → ‘위협’ → ‘위기’ → ‘재난’으로 이어지

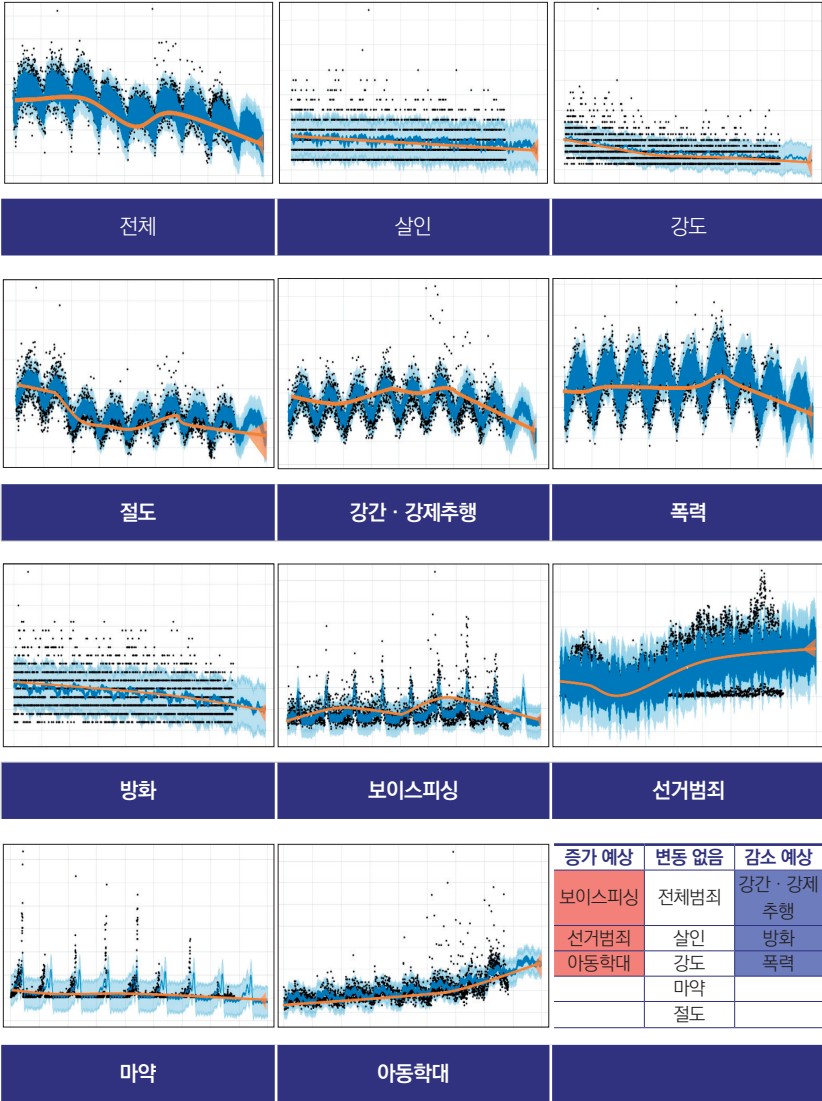
는 일련의 과정을 사전에 예측·예방하고, 혹여 재난적 상황으로 전개되더라도 국가의 가용 자원을 동원하는 관리 역량을 통해 하루빨리 일상생활로 돌아갈 수 있도록 회복능력을 갖추어야 한다. 다만 분야별 집중 역량에 차이점이 있다면, 국방 분야는 역지력을 통해 국가의 안전을 도모해야 하고, 자연·사회재난 분야는 빠른 회복력을 통해 국가와 개인의 안전을 복원시켜야 하며, 치안 분야는 예방을 통해 개인의 안전을 보호해야 한다.

나. 치안 위협의 특징과 최근의 변화 양상

코로나19 광풍이 전 세계를 휩쓸고 있는 가운데, 국민 생활은 과거와 크게 달라졌다. 의·식·주부터 대인관계에 이르기까지 많은 것을 바꾸어 놓았다. 치안 분야도 예외적이지 않다. 사회구조적 환경변화는 범죄의 발생과 양상을 결정짓는 가장 중요한 요인이기 때문이다.

경찰대 치안정책연구소가 빅데이터를 활용하여 2022년 치안 트렌드를 예측한 결과 일부 범죄에서는 범죄가 증가할 것으로 예측되었다. 2022년 증가할 범죄로 보이스피싱 19.8%↑, 아동학대64%↑, 선거범죄 35.3%↑ 등이 예측된 반면, 강간·강제추행 25.9%↓, 폭력범죄 12.4%↓, 방화 15.9%↓ 등은 축소될 것으로 예상되었다.

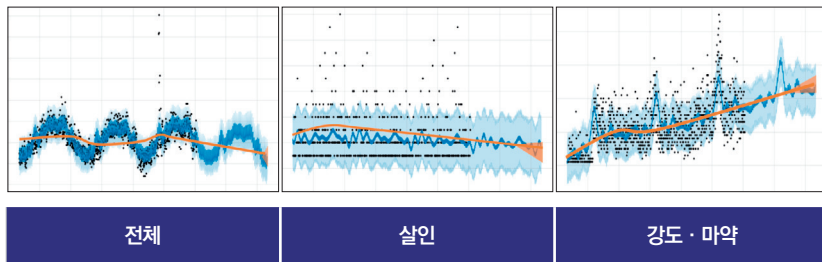
<그림 IV-2> 연도별 범죄 발생 추이(2014~2022)



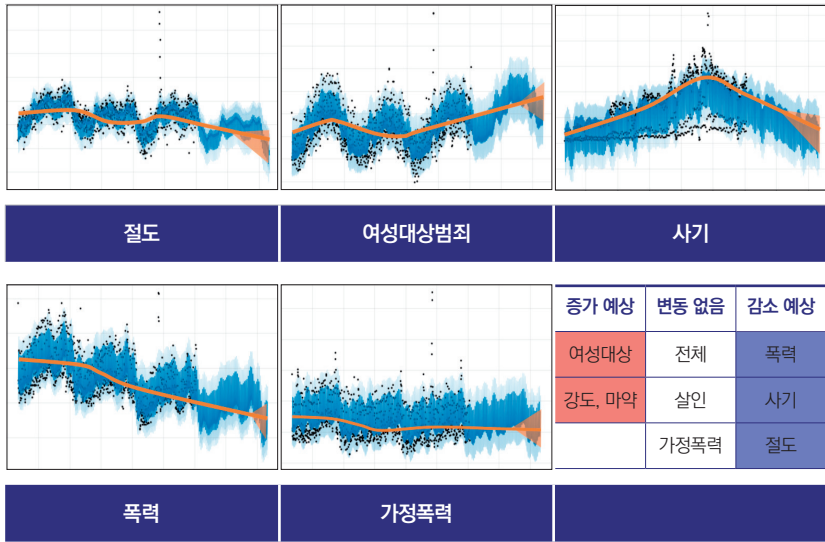
모든 범죄 유형들에서 계절에 따른 증감 차이는 뚜렷했다. 최근 3년간 5월(47만 8,881건), 6월(47만 5,503건), 7월(47만 3,837건)에 범죄가 많았고, 2월(38만 3,902건), 11월(29만 6,187건), 12월(27만 8,040)에는 줄어들었다. 여름에 범죄가 많이 발생하고 가을 이후 감소하는 계절성 변화는 2022년 이후에도 비슷할 것으로 예상된다. 2022년 범죄 발생량이 높은 시기는 5월(13만 9,226건), 7월(13만 3,507건), 6월(13만 3,478건)이고, 적은 달은 1월(11만 3,455건), 12월(10만 8,814건), 2월(10만 2,755건)로 추정된다.²⁾

한편, 112 신고 예측 결과에 따르면 강도·마약 97%↑, 여성대상 범죄 26.5%↑ 등은 증가할 것으로 예상되었고, 절도 15.1%↓, 폭력 28.7%↓, 사기 21.5%↓ 범죄 등은 줄어들 것으로 예측되었다.

〈그림 IV-3〉 연도별 112 신고량 추이(2019~2021)



2) 치안정책연구소는 빅데이터를 활용한 2022년 치안 트렌드를 분석해 보았다. 치안정책연구소는 2014년부터 2021년까지의 범죄 통계 1,500만 건과 2019년부터 2021년까지 112신고 5,300만 건을 대상으로 파이썬 시계열 예측모델(Fbprophet 회귀분석)을 활용하여 범죄 경향을 예측했다.



사회구조적 환경 변화 상황에서 치안 트렌드를 예상하기 위해서는 범죄 데이터에 기반한 양적인 변화와 함께 실제 최일선 치안 현장에 복무하는 경찰관들의 인식 또한 중요하다.³⁾ 경찰관들은 2021년 ‘보이스피싱’, ‘스토킹’ 등을 가장 중요한 치안 이슈로 인식했다. 이 외에 ‘아동학대’, ‘가정폭력’, ‘층간소음’ 등 대부분 가정 및 이웃 간 발생하는 범죄들을 중요한 치안 관련 현안으로 간주했다.

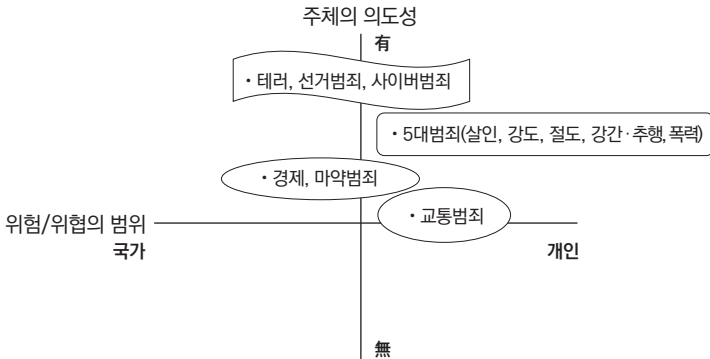
2022년에도 ‘스토킹’, ‘보이스피싱’, ‘정신질환’, ‘데이트 폭력’, ‘사기’ 등의 범죄가 부각될 것으로 예측하고 있다. 범죄 발생량에서도 변화가 예

3) 응답자 수는 총 1,440명으로 남성 경찰관 1,310명과 여성 경찰관 130명을 지역, 직급, 기능, 시도청별로 분류하여 조사했다.

상된다. 일선 경찰관들은 2021년 대비 2022년 범죄량 변화 정도에 대해서 전체의 72%가 증가할 것이라고 전망했다. 즉 사회적 거리두기 완화와 단계적 일상회복에 따라 범죄 발생은 증가할 것으로 예상한 것이다. 경찰관들이 응답한 증가 예상 범죄유형으로 ‘지능범죄’, ‘폭력’, ‘절도’ 등 일상생활 환경에서 쉽게 발생 가능한 대인범죄가 증가할 것으로 보았다. 응답 경찰관 86.4%가 2021년 대비 2022년에는 치안 업무량이 증가할 것으로 예상하고 있다.

개인의 안전과 관련하여 주체의 의도성이 있는 것을 ‘위협’으로, 주체의 의도성이 없는 것을 ‘위험’으로 구분할 때, 일상에서 벌어지는 범죄는 위협과 위험 모든 영역에서 발생하고 있다. 다만, 의도성이 없는 범죄보다는 다분히 의도적 범죄가 다수를 차지한다.

〈그림 IV-4〉 치안 위협의 범위



대표적인 범죄 몇 가지를 예로 들면, 테러나 사이버범죄, 선거범죄 등은 위협의 범위 측면에서 개인과 국가 모든 영역에 걸쳐 있고, 위협의 의도성 측면에서도 다분히 고의적이다. 그러나 교통범죄는 피해의 범위가 개인 영

역에 해당되나, 주체의 의도성 측면에서는 일부 겹치는 공간에 위치한다. 경제·마약 범죄의 경우 피해의 범위는 국가와 개인의 영역에 걸쳐 있다.

다. 안전한 국가를 위한 치안 분야 대처 전략

1) 예측·예방 단계

세계적인 코로나19 대유행 이후 격동의 장이라 할 정도로 모든 것이 급격하게 변화되었다. 정상적인 사회적 회복력을 뛰어넘는 거대한 충격은 그 속에서 살아가는 인류를 ‘코로나 사피언스’로 명명하기도 했다. 인류 역사를 코로나 이전(B.C)과 코로나 이후(A.C)로 구분한 것이다.⁴⁾ 또한 코로나 19는 비대면(untact)으로 대변되는 뉴노멀(new nomal) 시대, 즉 생활과 경제의 중심축이 온라인으로 바뀌어 가고 있음을 뜻한다.

우리 앞에 놓인 새로운 질서는 4차 산업혁명이 디지털 전환을 촉진하면서 삶의 풍요로움을 선사하고 있다. 그러나 한편으로는 이러한 첨단기술이 만들어 낸 초연결사회는 무수한 위험요인을 야기할 수 있으며, 무엇보다 연결되지 못한 이웃들은 각종 격차와 차별에 직면할 것으로 예상된다. 이 문제는 개인 스스로 극복하기 어렵고, 일자리와 생계, 노후 문제 등 미래의 불안감으로 이어지면서 삶의 질을 하락시킬 수도 있다. 따라서 향후 5~20

4) “전문가들이 본 ‘포스트코로나’ 대격변 시나리오,” 「월간중앙」, 2020. 4. 17.

년의 시차를 상정하고, 그에 따른 도전요인 들을 고려할 때 치안 분야에서는 폭력, 절도 등 전통 범죄는 감소하고, 첨단·사이버 범죄는 가파르게 증가할 것으로 예상된다.

〈표 IV-2〉 과학기술과 연관된 첨단범죄

관련 기술	예상 범죄
메타버스	△ 메타버스 도박장 △ 디지털성매매 △ 가상세계상 사기범죄
3D프린터	△ 총기·폭발물 제조 △ 열쇠 복제 등 보안설비 무력화
사물인터넷	△ 개인정보 침해·기밀 유출 △ 해킹 등을 통한 사고 유발
AI·로봇	△ 해킹·랜섬웨어 증가 △ 로봇을 활용한 성산업화
모바일 금융	△ 피싱·스미싱·파밍 증가 △ 불법수익 은닉 수단(가상화폐) 변화

초연결사회에서 범죄 피해는 기하급수적으로 증가하고, 대부분의 범죄가 사이버 공간에서 이루어지면서 기존 죄종(罪宗)의 구분 체계가 퇴색하는, 이른바 법령·정책이 기술 변화 속도를 따라가지 못하는 사법 사각지대의 발생도 우려된다.

미래사회의 준비 정도에 따라서 국가의 장기적 발전궤도와 국민 삶의 수준이 결정될 것으로 보인다. 대응이 지체될 경우 사회적 안전 기반과 성장 동력마저 훼손될 우려가 있다. 이에 다수의 선진 국가에서 다가올 미래사회를 예측하고 준비하는 노력들이 점차 가시화되고 있다.

2) 관리·회복 단계

경찰의 미래에 대한 논의는 2000년도 「21세기 한국경찰의 비전」을 계기로 2004년 「21세기 경찰발전방안」, 2011년 「미래치안환경 변화에 따른

대응 방안], 2015년 「경찰 미래비전 2045」, 2020년 「포스트 코로나, 넥스트 치안 패러다임 전망」 등을 통해 비전과 대처 전략 등을 제시해 왔다.

2021년 경찰청은 차장주관 ‘미래전략 TF’를 구성하고, 최근의 치안 환경변화를 반영한 미래 치안정책을 설계 중이다. 경찰은 미래 환경변화 동인을 ① Population(저출산·초고령화·다문화사회 진입), ② Ontact(비대면 사회·경제·문화 시대의 도래), ③ Law(사법환경 변화), ④ ICT(4차 산업혁명과 기술발전), ⑤ Crime&Conflict(범죄양상 변화와 사회갈등), ⑥ Ethics(윤리의식) 등으로 6가지 요인으로 규정했다. 뉴노멀 시대 대내·외 환경변화 요인을 바탕으로 앞으로 경찰이 해결해야 할 질문을 던져 보고, 그에 따른 전략 과제 및 대처 방향을 정리해 본다.

〈표 IV-3〉 치안 분야 미래 대응 전략

전략	문제의식	세부 추진 방향
혁신을 선도하는 ‘과학치안’	과학기술이 신체적·지적 능력을 어디까지 발전시킬까?	스마트 디바이스 도입
		비살상 무기 등 개발
	데이터 주권시대, 미래 활용 방향은?	데이터(data) 생태계 구축
		네트워크(network) 선진화
		인공지능(AI) 활용 활성화
		과학적 수사활동 지원
생활권은 어디까지 넓어지고 이동은 얼마나 편리해질까?	교통항행체계 혁신	
	자율주행 전향적 도입	

전략	문제의식	세부 추진 방향
약자를 보호하는 '안전사회'	생존을 위협하는 외부요인들에 어떻게 대처할 수 있을까?	가상사회 대응체계 구축 사이버·테러 등 신(新)위협 예방
	연결되지 못한 약자들을 위한 안전망 구축 방향은?	연결 협업에 기반한 C&D 지역치안 균형혁신 (regional innovation strategy)
공정하고 차별 없는 '신뢰국가'	사람들은 어디서 어떻게 소통 할까?	인포데믹·정보 편식 해소 신(新)소통 수단 대응
	사회적 갈등을 줄일 수 있는 방안은?	복합갈등 관리체계 마련 다양성의 포용
	인권의 영역은 어디까지 확장 될까?	디지털 윤리 확립 불평등 해소와 인권보장 관리 역량 강화

한국과 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 30개국의 갈등지수를 비교하면, 갈등지수는 3위로 높으나, 정부의 갈등 관리 능력은 27위로 최하위권에 머물러 있다. 코로나19는 기존에 미처 인지하지 못했던 사회적 불평등을 보다 명료하게 들춰내는 계기로 작용하고 있다. 한국의 경우 갈등의 원인으로 '개인·집단 간의 상호 이해부족', '이해당사자들의 각자 이익 추구', '빈부 격차' 등이 주된 원인이며, 여기에 '다문화 사회의 도래'에 따른 외국인 차별과 혐오가 사회 문제로 부각되고 있다.

치안 분야 미래 대응 전략을 실현하기 위해서는 미래 변화를 포섭·수용할 수 있는 법·제도의 혁신이 반드시 필요하다. 또한 민첩하고 유연한 정책 결정과 효율적 현장 대응 역시 뒷받침되어야 한다. 그리고 그동안 효율성

이란 논리하에 진행되어 온 ‘문제 발생 → 예산·인력 투입’ 식의 대응 방식에서 탈피하여 국민의 높아진 눈높이에 맞춰 다양한 유·무형의 인프라 투자를 선제적으로 추진해야 한다.

〈표 IV-3〉‘치안 분야 미래 대응 전략’에 기초하여 ‘예측·예방 역량’과 ‘관리 역량’, 그리고 ‘회복 역량’을 구분한 뒤, 미래 대응 과제를 도출하면 다음과 같다.

〈표 IV-4〉 한국의 치안 영역의 안전 국가 전략

	예측·예방 단계	관리 단계	회복 단계
대응 전략	‘과학치안’		‘안전사회’ ‘신뢰국가’
과제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 경찰 수사·장비 혁신 (Smart Device) ▶ 빅데이터 생태계 구축 ▶ 인공지능(AI) 활용 및 수사지원 ▶ 자율주행, UAM·드론 등 신기술 대응 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 안전 분야 협업체계 구축·활성화 ▶ 치안 분야 융합 행정 시스템 구축 ▶ 신종 범죄 대응 법제 개편 ▶ 미래형 인재 양성(인재 관리 체계 개편) ▶ 2040 미래대응 조직 신설 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 회복적 경찰 활동 ▶ (지지체 연계) 맞춤형 경찰 활동 ▶ 복합 갈등 회복 프로그램 개발·추진 ▶ 디지털 윤리현장 제정

경찰의 ‘예측·예방’과 ‘관리’ 역량은 과학치안 분야에 해당되며, ‘회복’ 역량은 ‘안전사회·신뢰국가’에 해당되고, 특히 ‘회복’ 분야는 사회적 약자와 신뢰를 화두로 각종 범죄와 치안 위협으로부터 피해를 당한 국민이 일상적 삶으로 복귀할 수 있도록 여건을 조성해 주는 데 초점이 있다.

라. 한국의 안전 국가 전략에 주는 함의

나폴레옹은 “우리가 어느 날 마주칠 재난은 소홀히 보낸 어느 시간에 대한 보복이다.”라고 읊조린 바 있다. 울리히 벡(Ulrich Beck)은 과거의 위험은 원인과 결과가 분명하지만 새로운 위험은 결과가 불확실하고 과학기술에 의해 만들어진 인위적 위험일 가능성을 경고했다.

한편, 코로나19와 4차 산업혁명이라는 두 개의 축은 치안환경의 불확실성과 복잡성을 증가시키는 동시에 정치, 경제, 사회, 문화의 지각판을 전면 재설정하고 있다. 불안·불신·혐오·절망의 정서가 광범위하게 퍼졌으며, 사회적 약자를 향한 범죄로 표출되기도 했다. 이러한 시대적 위기를 맞아 개인의 안전을 최우선으로 보호해야 할 국가의 책임은 한층 더 강조되고 있다. 미래의 예견되지 못한 개인이나 국가의 위기로부터 안전을 확보하려면 예방 역량, 관리 역량, 회복 역량 등이 모두 중요하다. 따라서 대응 전략 수립 시 중요성과 시급성, 정치·경제·기술발전 동향 등을 종합적으로 감안하여 단기, 중·장기 과제로 구분하여 대응해 나가야 한다.

해방 이후 경찰은 비약적 발전을 이룩해 왔다. 2010년을 기점으로 사회 안전망을 위한 치안 투자에 따라 인력과 예산의 증액이 이루어졌고 경찰관 10만 명 시대를 맞이하게 되었다. 치안 패러다임도 범인 검거에서 아동·여성·노인 등 사회적 약자 보호를 최우선 하는 정책으로 바뀌었다.

〈표 IV-5〉 치안 지표로 보는 경찰 10년의 변화

치안 지표로 보는 경찰 10년의 변화 (2010~2021)				
분야	지표	과거	현재	비고
사회 안전 전반	인구 10만 명당 범죄 건수	2010년 3,652건	2020년 3,064.7건	16% ↓
	살인(미수 포함) 발생 건수	2010년 1,251건	2020년 720건	42.4% ↓
	국외 도피 사범 송환	2010년 61명	2020년 271명	343% ↑
	범죄수익 보전성과	2016년 32.9억	2020년 813.4억 (2021년(상) 5,073억)	2,372% ↑ (15,319% ↑)
	실종 아동 등 24시간 내 발견율	2013년 69.7%	2020년 83.3%	13.6% ↑
	범죄가 불안하다 느끼는 비율	2010년 63.2%	2020년 39.9%	23.3% ↓
교통 사고 안전	인구 10만 명당 교통사고 사망자	2010년 11.3명	2020년 5.9명	47.8% ↓
	어린이 교통사고 사망자	2010년 126명	2020년 24명	81% ↓
	음주 교통사고 사망자	2010년 781명	2020년 287명	63.3% ↓
	보행자 교통사고 사망자	2010년 2,082명	2020년 1,093명	47.5% ↓
사회적 약자 보호	경찰관 1인당 담당 인구	2010년 492명	2021년 405명	17% ↓
	학교폭력 전담 경찰관	2012년 193명	2021년 1,128명	484.5% ↑
	학대 예방경찰관	2016년 349명	2021년 669명	91.7% ↑
	여성청소년 범죄 수사 인력	2010년 191명	2021년 3,856명	1,918% ↑
	사이버범죄 전담 인력	2010년 828명	2021년 2,206명	166.4% ↑
	현장 감식 과학수사관	2010년 629명	2021년 1,002명	59.3% ↑
	과학수사 감정 분야	2010년 5개 분야	2021년 10개 분야	100.0% ↑
	경찰특공대	8개소	15개소	87.5% ↑
인권과 청렴	조사 과정 변호인 참여 건수	2015년 5,092건	2020년 25,620건	403% ↑
	국가인권위 권고 수용률	(2013년 이전) 85.5%	(2014년 이후) 96.3%	10.8% ↑
	범죄피해자 지원 연계	2017년 13,310건	2020년 22,958건	72.5% ↑
	범죄피해자 신변 보호	2015년 1,105건 (첫 실시)	2020년 14,773건	1,237% ↑
	경찰서비스 이용 후 긍정적 인식변화	2011년 56.7%	2020년 75.3%	18.6% ↑
	경찰에 대한 부패 인식도(권익위)	2010년 48.7%	2020년 29.4%	19.3% ↓

오늘날 경찰의 임무는 더 이상 신고 또는 고소·고발 사건을 취급하고 범죄자를 단순히 검거하는 것에만 국한될 수는 없다. 범죄 해결사(crime fighter)로 대표되는 전형적 경찰 역할모델에서 문제해결사(problem solver) 또는 평화 유지자(peace keeper)로서의 경찰 역할모델로의 전환이 필요한 것이다. 이를 위해서는 회복적 경찰 활동을 전개해야 한다. 회복적 경찰 활동은 학술적으로 정착된 개념도 아니고 이에 대한 확립된 개념 정도의 없지만, 과거의 경찰 활동과는 확실히 구분된다.

회복적 경찰 활동은 범죄 관련자들의 자발적·능동적 참여를 통해 범죄 피해와 손실을 회복하고, 사회 재통합을 추구하는 일체의 범죄 대응 형식 혹은 절차를 의미한다. 이는 기존 전통적 사법체계에서는 배제되었던 피해자를 사건 처리 과정에 참여시킴으로써 그동안 사각지대에 놓여 있던 피해자의 목소리를 들을 수 있게 되었다는 장점이 있으며, 그 과정에서 피해자와 가해자가 진정한 화해를 할 수 있다는 것이 가장 큰 특징이다.

〈표 IV-6〉 전통적 경찰 활동과 회복적 경찰 활동의 비교

전통적 경찰 활동	회복적 경찰 활동
<ul style="list-style-type: none"> • 즉각적인 사안 대응 • 법 집행에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제 원인에 대응 • 공동체 안전에 초점
<ul style="list-style-type: none"> • 군사문화 • 위계질서 • 비난의 문화 	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> ⇨ <ul style="list-style-type: none"> • 개별 책임과 접근 • 잘못을 인정하고 배움 </div>
<ul style="list-style-type: none"> • 과거를 바라봄 • 전통에 의존 	<ul style="list-style-type: none"> • 이후를 바라봄 • 혁신을 장려

안정된 치안은 그 자체로 막대한 사회적 비용을 절감하고 사회의 발전을

촉진하는 주요한 사회적 자본이다. 그러한 점에서 한국 경찰 활동의 미래 방향은 지역 공동체 경찰 활동, 문제지향적 경찰 활동, 절차적 정의에 기반한 경찰 활동, 회복적 경찰 활동 등으로 발전되어야 한다. 그럴 때 비로소 ‘시민이 경찰이고, 경찰이 곧 시민’인 사회가 도래할 수 있다.

3. 기후변화

가. 안전국가 구성요소로서 기후변화의 개념

기후변화는 수십 년 또는 그 이상 장기간에 걸쳐 지속되면서 기후의 평균 상태에 통계적으로 의미 있는 변동을 의미한다. UN기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change) 제1조는 기후변화를 “지구 대기의 조성을 변화시키는 인간의 활동이 직접적 또는 간접적으로 원인이 되어 일어나고, 충분한 기간 관측된 자연적인 기후 변동성에 추가하여 일어나는 것”으로 정의하고 있다. 그 가운데서도 대기 조성을 변화시키는 인간 활동으로 야기되는 것을 ‘기후변화’로 자연적 원인에 의해 야기되는 것을 ‘기후 변동성’으로 구분하고 있다. 기후변화는 사회와 대기, 해양, 빙권, 생태계 등 자연계에 영향을 미치고 있으며, 다른 환경적·사회적 요인들과 상호작용을 한다. 자연적이거나 인공적인 원인으로 발생한 기후의 변화가 자연과 사회 시스템에 미치는 영향을 기후변화 영향이라고 한다.

인간 활동이 대규모로 기후에 영향을 미치기 시작한 것은 19세기 산업혁명으로 화석연료 사용이 급격하게 늘어나면서부터이다. 특히 1970년부터 2004년 사이에 지구 온실가스 배출량이 70%나 증가했다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change) 제 5차 평가보고서(2015)에 의하면, 1970년부터 2011년까지 40여 년간 배출한 전 세계 누적 온실가스가 1970년 이전 220년 동안의 누적 배출량과 비슷하다. 경제 성장과 산업화로 가속화 한 기후변화는 선진국은 물론 개발도상국을 포함해 전 지구적으로 인류의 삶과 지속 가능한 발전을 위협하는 현존하는 도전 과제로 부상했다. 기후변화의 영향은 지역이나 국가의 인프라 수준이나 정부의 능력에 따라 다르게 나타나는데, 가난한 나라에 더 큰 영향과 피해를 주기 때문에 국가 간 불평등을 심화시킨다.

기후변화에 관한 관심은 1972년 로마클럽(The Club of Rome)이 산업화와 자원 고갈이 인간의 성장을 제한할 것이라는 문제를 제기하면서 개최한 스톡홀름 UN인간환경회의(UNCHE: United Nations Conference on the Human Environment)에서 시작되었다. 그러나 지구적 차원에서 기후변화 대응 논의는 1990년대 이르러서야 본격화되었다. 온실가스로 인한 기후변화는 지구의 평균 온도와 평균 해수면을 지속해서 상승시키고 있다. 지구가 점점 더 뜨거워지면서 기후변화의 위협은 현실화되고 있다. 지구촌 곳곳에서 폭염, 가뭄, 홍수, 태풍, 한파, 폭설 등이 일어나며 인류의 생존에 크나큰 위협을 가할 수 있는 재난·재해의 강도가 세졌고, 그 발생 빈도도 급격히 증가하고 있다. 한국 역시 기후변화에 따라 장마철 하루 강우량이 350mm가 넘는 집중강우 일수가 증가하고 있을 뿐만 아니라, 3~5월 산불과 병해충, 5~7월 가뭄과 고온에 의한 산불, 7~9월 폭우와 태풍에

의한 홍수와 산사태, 침식 피해 등 산림 피해와 훼손이 연중 계속되는 실정이다. 이상 기후로 겨울 가뭄이 잦으면서 산불 발생 시기도 더 빨라지고 있다.

1988년 기후변화에 영향을 미치는 인간 활동을 과학적, 기술적 사회경제적 측면에서 평가하고 기후변화 문제에 대처하기 위해 세계기상기구(WMO: World Meteorological Organization)와 UN환경계획(UNEP: United Nations Environment Programme)이 공동으로 기후변화 IPCC를 설립했다. 이를 계기로 탈냉전 후 본격적으로 기후변화에 관한 관심이 제기되었다. 1992년에는 UNFCCC가 출범했으며, 1997년에는 이를 수정한 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었다. 2005년 발효된 교토 기후체제는 온실가스 배출량을 1990년 수준에서 5% 이상 감축하도록 규정했는데, 특별히 산업화한 국가들의 의무감축 목표를 설정하고 배출량을 줄이지 않는 국가에 대해서는 비관세 장벽을 적용했다.

포스트 교토 신기후체제로 2015년 파리기후변화협약(Paris Climate Change Accord)이 채택되었다. 파리 기후체제는 기후변화에 대응하기 위한 획기적 규범으로 기후변화와 발전의 문제를 안보 문제의 중요한 안건으로 다루기 시작했다. 기후변화가 단순한 환경 문제를 넘어 기후위기로 성격이 변하면서 사회, 경제, 정치적 변화에 영향을 미쳐 국가안보를 위협하고 있다.¹⁾ 환경안보가 자원 고갈과 부족에 주목하는 반면 기후변화안보

1) 김상배 역음, 『신홍안보의 미래전략』, 서울대학교 국제문제연구소 총서 7 (서울: 사회평론아카데미, 2016), pp.72-89.

는 지구적 기후변화가 국가 전반에 끼치는 영향에 주목한다.

실제로 기후위기 발생으로 ‘국가비상사태’를 선포하는 국가들도 나오고 있다. 실증적으로 2000~2019년 기간 동안 연간 평균 500만 명이 이상기후로 사망했다는 연구가 발표되기도 하였다. 이는 전쟁 못지않은 영향이다. 이는 베트남전쟁으로 인한 사망자 수를 뛰어넘는 것으로, 기후변화는 전쟁과 마찬가지로 개인의 생명 및 안전을 위협하는 안보로 영향을 미치고 있다.²⁾ 이러한 위협은 군의 군사력으로 보호하는 전통적인 국가안보의 영역에서 벗어나는 새로운 위협들이다.

이처럼, 인류는 지구온난화와 생태계 파괴 현상이 가속화되면서 재해 및 재난 발생의 위험으로부터 안전(safety)하지 않은 상태가 되었다. 기후변화가 생태계 및 인간 생명에 실존적 위협을 가하는 중대 위협요인으로 인식되고, 이러한 위협이 개인뿐 아니라 국가와 국제사회 전체에 심대한 재앙이 될 우려가 커지면서 기후변화가 이전보다 훨씬 중요한 국정과제이자 지구적 차원에서 중요해졌다. 다시 말해서, 기후변화가 안전을 위협하는 새롭게 부상한 안보 즉, 신안보(emerging security) 가운데서도 최우선 의제가 된 것이다. 이에, 국가들은 기후변화를 위한 노력에 동참하면서 자국 및 역내에서도 다양한 완화(mitigation)와 적응(adaption) 정책을 채택했다.³⁾

2) <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210708/107857669/1> (검색일: 2021. 7. 21).

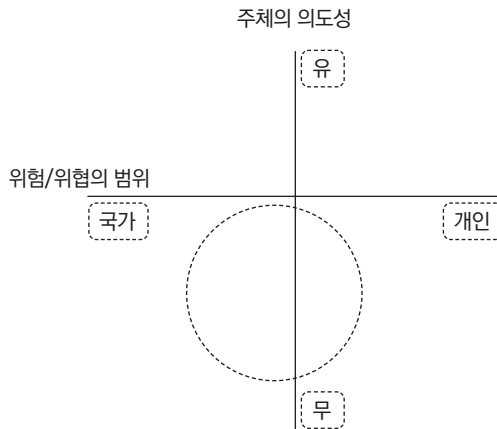
3) 한희진, “기후변화와 북한,” 『기후변화와 세계정치』 세계정치 31 (서울: 사회평론아카데미, 2019), p. 151.

나. 기후변화에 따른 위협의 특징과 최근의 변화 양상

1) 기후변화에 따른 위협의 특징

기후변화는 주체의 의도성이 개입되지 않은 비의도적인 위협이면서 코로나19와 같은 대유행 감염병보다는 상대적으로 예측성이 높지만, 이상 기후 현상으로 점점 예측이 어려워지고 있는 위협 요인이다(〈그림 IV-5〉 참조). 지구온난화로 빙하가 녹고 해수면이 상승하면서 극한의 기상 이변이 더욱 빈번해지기 때문이다. 급격한 기후변화로 기상 이변을 예측하는 것이 어려워졌을 뿐만 아니라 전 지구적으로 발생하는 자연재해와 재난은 점점 통제하기 어려워지고 있다. 다시 말해서, 우리가 이전에 겪어 보지 못한 대형 자연재해가 동시다발적으로 계속 발생하면서 과거에 발생한 빈도를 기준으로 미래를 예측하는 것이 불가능해진 것이다.

〈그림 IV-5〉 기후변화에 따른 위협 개념도



또한, 예기치 못한 기상 이변으로 피해 규모와 범위가 확대되고 있다. 기후변화는 파급력이 엄청난 붕괴(avalanche)이자 격변(catastrophe)의 수준으로 비화하는 ‘X-이벤트(extreme event)’⁴⁾ 성격으로 바뀌고 있으며, 이슈 연계, 지정학적 특수성으로 인해 그 심각성이 증폭되고 있다. 독일의 포츠담 기후영향연구소 야샤 레흐만(Jascha Lehmann) 박사는 기후변화는 ‘습기와 건조함’을 동시에 유발한다고 주장한다. 즉, 한 지역에 대형 화재와 홍수를 가져올 수 있다는 것이다. 다시 말해서 지구온난화로 지구의 기온이 지속해서 상승하면 강수량은 극단적으로 나타나 어느 지역은 가뭄이, 다른 지역은 폭우로 인한 홍수가 일어나는 쌍극자 현상이 발생한다.⁵⁾ 열돔 현상으로 2018년 전 세계를 강타한 폭염은 111년 만의 최악의 더위라는 평가를 받았다. 2018년 남아프리카공화국 제2의 도시 케이프타운은 100년 만의 최악의 가뭄으로 정부가 국가재난사태를 선포하기도 했다. 2019년 호주 동부는 대형 산불로 호주 전체 산림의 약 12%(남한 면적보다 넓은 11만km²)를 소실했는데, 대형 산불 후에 빅토리아주와 뉴사우스웨일스주는 기록적인 폭우가 내리기도 했다. 악화일로의 기후위기를 입증하듯 2020년과 2021년에도 기록적인 폭우와 대형 태풍, 대형 산불, 이상고온 현상 등 기후변화를 보여 주는 재해들이 연달아 발생했다. 특히 대형 산불은 기후변화의 결과이자 원인으로 나무는 탄소를 흡수하는 흡수원이지만

4) Casti, J., Ilmola, L., *Perti Rouvinenm and Larkku Wilenius, "Extreme Events"* (Helsinki: Taloustieto Oy), 2011.

5) 이재현, “기후변화 동향과 국제사회의 대응,” 국제문제연구소 「이슈브리핑」 No.82 (2020. 3. 12), p.2.

산불이 발생하면 공기 중으로 탄소가 배출되고 대기 기온이 상승하면서 다시 기후변화를 초래하는 무서운 악순환을 초래한다.

이처럼, 기후변화는 먼 미래의 문제가 아니라 우리 앞에 닥친 현실이자 생존과 직결된 문제라는 점에서 재난을 넘어 기후변화위기라고 할 수 있다. 기후변화위기를 인류의 생존을 위협하는 재앙이라고 하는 것은 총체적이고 연쇄적인 특징을 보이기 때문이다. WMO에 따르면, 지난 5년(2016~2020년)간 지구 평균기온은 관찰 사상 최고를 기록했다. 현재와 같은 상승 속도를 유지할 시 지구의 온도는 향후 5년 이내에 1.5도(℃) 이상으로 오를 가능성이 24%에 달한다는 것이다.⁶⁾

기온 상승의 결정적인 요인은 온실가스의 배출이다. 온실가스는 석탄, 석유와 같은 화석연료에 의해 발생하는데, 석탄과 석유는 현재 지구상에서 사용되는 에너지의 90% 이상을 차지하고 있다. 따라서 온실가스 가운데서도 탄소 배출량을 신속하게 줄이지 않는다면, 2040년에 기온이 1.5도 이상 상승되리라는 전망이다. 전 지구 평균 기온 상승 폭이 1.5도를 넘는다 는 의미는 여름에 북극 해빙이 없어지고, 아마존 열대우림이 파괴되고, 시베리아 동토가 녹아 메탄이 방출된다는 것이다. 해수면 상승에 의한 침수로 많은 해안 지역과 섬이 사라지고, 세계 육지의 20~30%가 사막화되면서 식량과 물 부족을 겪고 있는 지역의 위험이 더 증가한다는 것을 의미한

6) WMO, United in Science 2020: A multi-organization high-level compilation of the latest climate science information (2020). <https://www.unenvironment.org/resources/report/united-science-report-climate-change-has-not-stopped-covid-19> (검색일: 2021. 1.24).

다. 가뭄과 홍수의 극한 기후 상황으로 인한 기후 불균형은 도시에서 더 심각하다. 도시가 사막처럼 고온건조해지는 도시 사막화 현상이 심화되고 있다. 많은 양의 매탄이 매장된 영구동토층은 기후변화의 시한폭탄이다. 다시 말해서 기온 상승을 1.5도로 제한하지 않으면 초국가적 난제인 지구온난화로 인한 위험을 피할 수 없다는 것이다. 이에 더해 과학자들이 예측한 미래에는 대형 산불과 같은 예측하기 어려운 변수는 고려하지 않았다는 것이다. 예측하기 어려운 기상 이변이 발생할수록 더 강력한 기후변화가 올 가능성이 크다.

더 심각한 것은 지구온난화가 대규모 생태계 파괴는 물론 전염병을 초래한다는 것이다. 기후변화는 복잡한 메커니즘을 통해 병원체의 출현과 전파에 영향을 미치고 있다. WHO가 ‘기후위기’를 중요한 보건정책 과제로 제시한 것도 기후변화가 보건 분야에 미치는 영향이 치명적이기 때문이다. 코로나19 팬데믹을 계기로 감염병과 기후변화 간의 연관성이 주목받고 있다. WHO는 지구온난화와 기후변화로 전염병의 민감성이 높아지고 확산이 가속화되고 있다고 밝혔다.⁷⁾

기후변화는 경제에도 영향을 미치고 있다. 2020년 국제결제은행(BIS: Bank for International Settlements)은 「그린 스완: 기후변화 시대의 중

7) Harris, R., Coronavirus and Climate change. Radio WVTF. February 6, 2020, <https://www.wvtf.org/post/coronavirus-and-climate-change#stream/0> (검색일: 2021. 1.24); Justin Worland, “The Wuhan Coronavirus, Climate change, and future epidemics,” *Time*, February 6, 2020, <https://time.com/5779156/wuhan-coronavirus-climate-change/> (검색일: 2021. 1. 24).

양은행과 금융안정」이라는 제목의 보고서를 통해 기후변화로 인한 경제·금융위기를 ‘그린 스완(Green Swan)’이라고 경고했다. 그린 스완은 기후변화가 경제와 금융에 영향을 미쳐 악순환이 반복되는 것을 의미한다. 기후변화에 따른 자연재해는 농산물과 에너지 가격에도 악영향을 미친다. 2017년 12월에 기후 및 환경 관련 금융 리스크 관리를 위한 녹색금융협의체(NGFS: Network for Greening the Financial System)가 설립됐다. NGFS는 설립 당시 8개 기관이 참여했으나, 세계 각국의 55개 중앙은행과 12개 감독기구가 가입(2020년 2월 현재)하면서 그 역할과 영향력이 점차 확대되고 있다. 다보스 포럼의 2020년 주제 역시 경제가 아닌 기후변화였다는 사실은 기후변화가 경제에 결정적인 영향을 미치고 있음을 단적으로 보여 주는 일례이다. 이처럼 기후변화는 세계 경제에 유례없는 충격을 주는 한편 세계 경제와 산업의 구조적이고 혁신적인 변화를 추동한다. 국가들이 기후변화 대응 및 지속 가능한 발전 목표 달성을 위해 녹색경제로의 전환에 박차를 가하고 있는 이유이다.

2) 최근의 변화 양상

WEF는 2021년 「세계위험보고서(The Global Risks Report)」에서 기후변화를 가장 위협적인 요인으로 지목했다. 2019년부터 3년 연속으로 기후변화가 가장 위협적인 요인으로 지목된 것은 발생 가능성은 물론 현실화될 경우, 그 영향력이 재앙적 수준이기 때문이다. 향후 10년 이내에 발생 가능성이 큰 국제적인 위협으로 첫째, 급격한 기후변화, 둘째, 기후변화의 대응 실패, 셋째, 인간이 초래한 환경 문제를 꼽았다. 세계 주요기관에

서 발간하는 위험예측 보고서에서 코로나19라는 초유의 팬데믹 상황에서도 기후위기를 세계가 직면한 본질적 위협이자 가장 큰 도전으로 지목하는 것은 전쟁 이상으로 인류의 안전과 삶을 위협하기 때문이다.⁸⁾

기후변화는 피해 규모, 강도, 빈도가 확대되고 총체적이고 연쇄적으로 발생하면서 새로운 안보위기를 초래하고 있다. 극단적인 이상기후 현상은 감염병, 식량 부족, 에너지 공급망 차질, 기후난민 등과 연계되면서 복합재난의 성격을 띠고 있다. 이로 인해 자연 자원 의존도가 높은 사람들이나 사회적 취약계층은 생계에 위협을 받게 되고 이들이 다른 지역으로 옮겨가면서 이주의 문제를 유발하게 된다. 그런데, 기후변화위기가 개발도상국만의 문제가 아니며 선진국도 더는 안전하지 않다. 미국과 유럽에서도 한 달 넘게 폭염과 산불이 이어지고, '100년 만의 폭우'와 같은 대규모 자연재해가 발생하고 있다. 기후변화로 인해 발생 되는 정치·경제·사회·문화적 영향 역시 점점 더 심각하고 피해 역시 대규모적이다. 일단 발생하면 천문학적 경제손실은 물론 생태계 파괴로 이전의 일상으로 돌아가는 데 시간이 오래 걸리고 완전한 회복도 어렵다.

기후변화에 대응할 수 있는 시간과 기술이 필요하다. 평균 기온 1.5도 오르기까지 남은 시간은 13년이 채 못 된다. 국제사회는 2021년부터 신기후체제인 파리기후변화협약이 발효되면서 기후변화 대응을 위한 즉각적인 행동에 들어갔다. 이것이 사후약방문이 되지 않으려면 2030년까지 앞

8) · <https://www.economist.com/the-world-this-week/2020/04/23/kals-cartoon>
(검색일: 2021. 1. 30).

으로 10년이 기후변화 대응에 가장 중요한 시기이다.

교토기후체제가 선진국 위주로 일부 국가의 부분적 이행과 감축 목표를 의무로 했다면, 2021년부터 시작된 파리기후체제는 선진국과 개발도상국이 함께 참여하는 '실효적 범지구 협력체'이다. 파리기후변화협약은 기존의 교토의정서를 대체하는 신 기후변화 레짐으로, 2015년 12월 파리에서 개최된 제21차 UNFCCC 당사국총회(COP21)에서 195개국이 채택했다. 파리기후체제 역시 국가의 자발적 감축 의무를 부과하고 있어 한계가 있지만, 자발적 감축 의무 설정과 이행을 보다 감시하고 위협에 지속성을 가지고 대응하기 위해 기후변화 적응과⁹⁾ 이를 위한 자원 조성이 더 구체화되었다. 감축이 온실가스 배출량을 줄이거나 흡수해 지구 온도 상승을 막는 직접적 노력이라면, 적응은 변화된 환경에 맞춰 정책을 조정하고 기회를 최대화하는 대응 방안을 말한다.

2021년 COP26(2021. 10. 31.~11. 13., 글래스고우)에서는 '온실가스' 감축과 함께 '화석연료'의 단계적 감축에 초점을 두고 국가의 이행의무를 보다 강조했다. 최종 합의문에 따라 195개 당사국은 감축 의무를 준수해야 한다. 중국은 온실가스 총배출량이 가장 많은 나라이며, 미국은 1인당 온실가스 배출량이 세계에서 가장 많은 나라이다. 지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 대비 2도보다 낮은 수준으로 유지하되 1.5도 이하 제한을 위해 노력한다는 목표를 정하고, 각국이 5년마다 향상된 국가 온실가스감축 목표(NDC: Nationally Determined Contribution) 제출을 의무화했다.

9) · <https://www.gihoo.or.kr/portal/kr/change/reduction.do> (검색일: 2021. 3. 10).

국제사회가 1.5도 이하로 기온 상승을 낮추기 위한 즉각적인 행동에 나선 것은 사안의 시급성 때문이다. IPCC의 특별보고서는 지구 온도가 산업화 이전 대비 1도 상승했다고 밝히며 사실상 1.5도를 기후재앙의 마지노선으로 설정했다. 그러나, COP26에 각국이 제출한 2030년 NDC를 종합해 보면 2010년 대비 13.7% 증가하는 것으로 확인됐다. 지금대로면 지구 평균 기온이 1.5도를 훌쩍 넘어 2.4도 이상 오를 것으로 전망된다.

한국을 포함하여 약 70여 개 국가는 2050년까지 탄소중립을 선언했다. 눈에 보이지 않는 탄소의 수명은 200년이다. 오늘 탄소 배출이 제로라고 하더라도 어제 배출한 탄소에 의해 지구 온도는 계속 올라간다는 의미이다. COP26에서는 탄소 저감장치가 없는 석탄발전을 단계적으로 감축하고, 비효율적인 화석연료 보조금 중단을 위한 노력에 속도를 내기로 했다. 파리기후협약을 이행하기 위한 세부 규칙('카토비체 기후 패키지')을 제정함으로써 국가 간 온실가스 배출권을 거래하는 '세계 탄소 배출권 시장시스템'이 정립되었다. 공공과 민간 부문을 아우르는 국제 규범이 마련됨으로써 탄소 배출권 시장이 더욱 투명성을 갖게 되었다.

기후변화 대응에 일부 진전도 있지만, 아직 갈 길이 멀다. 우선, 기후변화의 심각성에 대해 국제사회는 인식을 같이하면서도 기후위기 대응에서는 선진국과 개발도상국 사이에 인식 차를 보인다.¹⁰⁾ 미중 전략적 경쟁이 전방위로 확대되고 있는 가운데, 양국은 기후변화 대응에서도 총론에는

10) Smith, E., "U.S. and China's Next Economic Battle Will be Over Climate Change," CNBC (April 1, 2021).

뜻을 같이하면서도 각론에서는 ‘차별화된 책임’을 강조하고 있다. 중국은 2030년까지 이산화탄소 배출량 정점을 찍고, 2060년까지 탄소중립을 달성하겠다는 목표를 제시하고 있으며, 기후변화 대응을 위한 선진국의 책임 강화와 개발도상국에 대한 지원 확대를 강조하고 있다.¹¹⁾ 온실가스 배출량 기준 1위인 중국(27%)과 3위인 인도(6.6%)는 석탄 사용중단과 NDC 목표 상향조정에 비협조적인 태도를 고수하고 있다. 특히, 인도의 경우는 탄소 중립 목표를 중국·러시아(2060년)보다 10년이 더 늦은 2070년을 제시하는 등 가장 소극적인 태도를 보였다. 기대에 못 미친 NDC는 2022년 총회에서 다시 점검하기로 했으나, 온실가스를 가장 많이 배출하는 중국과 인도 등 개발도상국들의 반대로 전망이 그리 밝지만은 않다.

둘째, 선진국과 개발도상국은 탄소 저감 대책뿐 아니라 탄소 국경세 도입 문제에 대해서도 갈등을 빚고 있다. 앞에서 언급했듯이 기후변화 문제는 단순한 환경의 차원을 넘어 국가안보 전략과 경제 및 산업 전반에 영향을 미치고 있다. 미국과 EU는 탄소 배출량을 줄이기 위해 ‘탄소 국경세’를 시행할 예정이다. EU는 2026년부터 탄소 배출의 주범인 5개 수입 품목(철강, 알루미늄, 시멘트, 비료, 전기에너지 등)에 ‘탄소 국경세’를 부과하고, 적용 범위와 수준을 확대한다는 방침이다. 2035년부터 내연기관차 판매를 사실상 금지하는 등 강도 높은 탄소 배출 감축 정책을 추진할 계획이다. 미국은 유럽보다 빠른 2024년부터 비슷한 품목에 탄소 국경세 부과를 추진하고 있다.

11) · UNEP, Emission Gap Report 2020 (December 8, 2020).

탄소 국경세가 도입되면 세계의 무역 흐름이 바뀔 것으로 예상된다. 친환경기술을 쉽게 개발하기 어려운 개발도상국들은 더 많은 관세를 내야 하지만, 첨단기술로 탄소 배출을 최소화하는 기술을 보유한 미국·유럽 등은 자국 기업에 사실상 인센티브를 주는 효과가 있기 때문이다. 따라서, 일각에서는 탄소 국경세가 탄소 배출량을 줄이도록 다른 나라들을 설득하는 효과보다 기후변화를 명분으로 고도화된 무역 보호주의를 가져올 가능성이 크다고 우려하고 있다.¹²⁾ 녹색금융협의체(NGFS)에 따르면, 기온 상승을 1.5도로 제한하기 위해서는 전환과정에서 글로벌 탄소 가격이 몇 배는 상승하여 2030년까지 CO2 톤당 200달러, 2050년까지 거의 700달러에 도달해야 한다는 것이다.¹³⁾ 탄소 가격제는 탄소중립 전환을 위한 주요 메커니즘이지만, 급격한 가격 상승은 인플레이션 압력을 초래해 에너지 전환에 대한 신뢰를 훼손하거나 에너지 가격 상승으로 이어질 우려가 있다. 개발도상국은 탄소 국경세 제도에 반대하고 있지만, 궁극적으로 탄소 배출 저감은 모든 나라가 추구하는 과제이기 때문에 저탄소 기술경쟁이 더욱 치열하게 전개될 것으로 예상된다.

12) Overly, S., "Trump-era tensions set to cool under U.S.-EU deal," Politico (October 30, 2021), <https://www.politico.com/news/2021/10/30/us-eu-steel-dispute-resolved-517828> (검색일: 2021. 11. 30).

13) Ahmed, S., and Stupnytska, A., "COP 공약에도 불구하고 무질서한 전환 가능성은 여전히 남아 있음," 「피델리티투자자」, 2021. 12. 23., <https://www.fidelity.co.kr/articles/analysis-and-research/2021-12-23-disorderly-transition-remains-likely-despite-cop-pledges-1640234966890> (검색일: 2021. 12. 23).

다. 안전 국가를 위한 기후변화 대처 전략

한반도는 세계평균보다 높은 수준의 온난화와 기후변화 추세를 보이고, 기상이변이나 자연재해의 발생 비중 및 빈도 역시 가중되고 있다. 한국 기온은 20세기 100년간 약 1.5도 상승했는데, 이는 전 세계 기온 상승 폭인 약 0.7도의 약 3배 높은 수치이다. 석탄화력발전 산업에 의존하는 한국의 온실가스 총배출량은 세계 11위로 OECD 회원국 가운데 미국, 일본, 독일에 이어 4위이며, 총배출량과 1인당 배출량 모두 증가하고 있다. 기후변화 시나리오(RCP 8.5)에 따르면, 현재 추세대로 온실가스를 배출한다면 21세기 말 한반도의 평균기온은 1981~2010년보다 5.9도 상승할 것으로 예상된다.¹⁴⁾ 국립산림과학원에 따르면 온도가 1.5도 올라가면 산불 기상지수는 8.6% 상승하고, 2도 올라가면 13.5% 상승하는 것으로 나타났다. 기온 상승으로 우리나라의 기후변화 재난 양상도 달라지고 있는데 이러한 재난이 일상적으로 벌어질지 모른다는 우려가 현실이 되고 있다.

한국은 국민의 안전을 위협하고 있는 기후변화에 얼마나 잘 대비하고 대응하고 있는가? 정부는 탄소중립 구상과 그린 뉴딜 등 친환경 정책들을 발표했다. 2020년 4월 22일 제5차 비상경제회의에서 대규모 국가 프로젝트

14) 기후변화 시나리오는 미래에 기후변화로 인한 영향을 평가하고 피해를 최소화하는데 활용할 수 있는 선제적인 정보(기온, 강수량, 바람, 습도 등)로 활용되며, 한반도 지역별 상세 기후변화 전망은 지자체별 기후변화 대응과 적응대책 수립을 위한 필수적인 정보이다. 기상청 기후정보 포털, http://www.climate.go.kr/home/CCS/contents_2021/Definition.html#;

인 “한국판 뉴딜”을 선언했다. 한국판 뉴딜은 탄소 의존 경제에서 저탄소 경제로 경제구조의 전환뿐 아니라 추격형 경제에서 선도형 경제로 대전환이라는 “대한민국 새로운 100년을 설계”하려는 것이다. 이러한 목표의 이행을 위해 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화 부문에서 2025년까지 총 160조 원(국비 114조 1,000억 원)을 투입해 총 190만 1,000개 일자리를 창출한다는 계획이다.

또한, 선진국들의 탄소중립 선언에 동참해 정부도 ‘2050 탄소중립’¹⁵⁾을 선언했다. ‘탄소중립 기본법’을 제정하여 탄소중립을 법제화하고, 2050 탄소중립을 위한 추진전략(2020. 10. 28.)을 발표했다. 이 전략은 단순한 탄소 배출량 저감을 넘어 저탄소 산업 생태계 조성, 에너지 전환 가속화, 고탄소 산업구조 혁신 등 능동적 대응으로 경제 성장과 삶의 질 향상을 동시에 달성하는 것을 목표로 한다. 이를 위한 실행전략은 ‘3+1’로 경제구조의 저탄소화, 신유망 저탄소 산업 생태계 조성, 탄소중립 사회로의 공정전환이라는 3대 정책 방향과 함께 재정, 녹색금융, 연구·개발(R&D), 국제 협력 등 제도적 기반을 강화해 뒷받침한다는 구상이다. 3대 정책 방향 외에도 탄소중립 사회를 실현하기 위한 ‘기후대응기금’을 신설하고 대통령 직속 기관인 ‘2050 탄소중립위원회’를 민·관 합동으로 설치했다.¹⁶⁾ 환경부가 기후위기 대응을 위해 관계부처 합동으로 2050 장기저탄소발전전략(LEDs:

15) ‘2050 탄소중립 전략’은, ① 전기수소의 활용 확대, ② 혁신적 에너지 효율 향상, ③ 탈탄소 미래기술 개발 및 상용화 촉진, ④ 지속가능한 산업혁신, ⑤ 자연생태의 탄소흡수강화 등 5대 기본 방향으로 추진함.

16) 대한민국 정책브리핑 (2021. 1. 18).

Long-term low greenhouse gas Emission Development Strategies)과 2030 NDC 정부안이 확정되었다. 장기저탄소발전전략은 “지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략”으로 5대 기본방향과 부문별 추진 전략을 제시했다.¹⁷⁾

제26차 기후변화협정 당사국 총회(COP26)에서는 2030년 NDC를 상향 제시(40%)했다. 한국은 COP26 회의를 통해 NDC 상향 조정, ‘산림·토지 이용 선언’과 메탄 배출량을 30% 감축하는 ‘국제 메탄서약’ 동참 등 기후선도 국가로서 면모를 보여 주었다. 그린 뉴딜 ODA를 비롯한 기후 재원 확충, 개발도상국 지원 확대 등 공격적인 기후 행동 계획과 탄소중립 의지도 재확인했다.

그러나, 이러한 기후 대응 노력에도 불구하고 목표 달성의 의지와 가능성을 담보하기에는 여전히 부족한 수준이다. 한국은 2021년 ‘2022 기후변화이행지수(CCPI 2022: Climate Change Performance Index 2022)’¹⁸⁾에서 59위로 ‘매우 미흡(very low)’하다는 평가를 받았다. CCPI는 매년 조사 대상국의 온실가스 배출, 재생에너지, 에너지 소비, 기후정책 등 4가지 부문에서 각 국가의 기후 목표와 이행 수준을 평가한다. 한국은 2020년 CCPI에서 61개국 중 53위에¹⁹⁾ 이어 2021년 CCPI에서는 순위가 더 하락

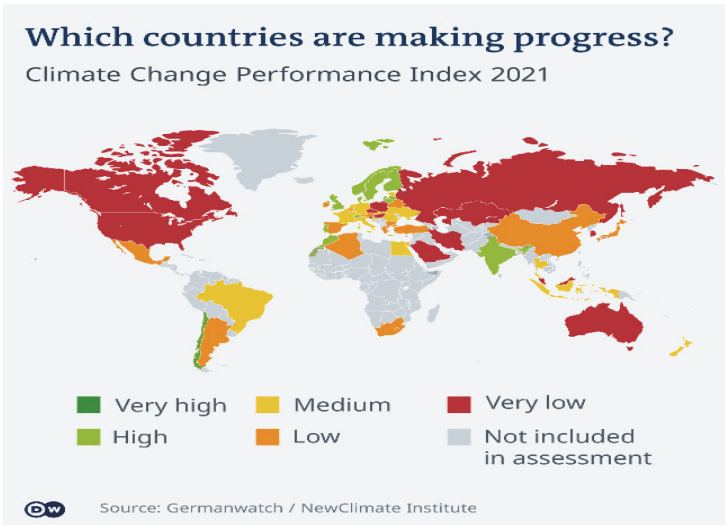
17) 환경부 보도 설명 (2020. 12. 15).

18) 국제 평가기관 저먼워치와 기후 연구단체인 뉴클라임잇 연구소는 전 세계 온실가스 배출의 90%를 차지하는 60개국 및 유럽연합을 대상으로 매년 기후 정책·이행 수준을 평가해 발표한다.

19) CCPI, Climate Change Performance Index 2022 (2021.11), <https://ccpi.org/wp->

해 최하위권에 속했다. 이는 한국의 에너지 전환이 아직 더디기 때문이다. 한국은 국가전력에서 석탄발전 비중이 높고 태양광·풍력 발전과 같은 재생 에너지의 비중이 작다. 기후변화 위험이 빠르게 증가하면서 세계적으로 화석연료의존도가 감소 추세인 만큼 우리의 취약점을 보강하고 강점을 최대화하는 기후변화 대처 전략을 수립할 필요가 있다.

〈그림 IV-6〉 기후변화대응지수의 분포



출처 <https://www.dw.com/en/joe-bidens-climate-pledges-are-they-realistic/a-56173821>

content/uploads/CCPI-2022-Results_2021-11-10_A4-1.pdf (검색일: 2021. 12. 15).

기후위기 시대 국가안보와 국민의 안전을 지키는 첫 번째 길은 기후변화 대응과 적응을 다 고려해야 한다는 것이다. 정부는 기후변화 이행에서 낮은 평가를 받은 기후정책 전반을 점검하고, 기후위기 대응에 필요한 역량을 강화하고, 효율적 체계를 구축하는 것이 필요하다. 기후변화를 외교 정책과 국가안보의 핵심의제로 설정하고 정책과 제도를 만드는 것이다. 또한, 기후변화를 막는 것도 중요하지만, 이미 변화한 환경에 적응할 필요도 있다. 국가의 역량에 따라 그 영향력이 달라질 수 있기 때문이다. 즉, 국가가 얼마나 순발력 있게 대응하고 적응하느냐에 따라 기후변화로 인한 충격을 효과적으로 최소화할 수 있다. 기후변화위기에 대처하기 위해서는 위험의 현실화를 방지하는 조기 탐지와 경보와 같은 예방 전략과 함께 위험이 현실화된 위기 시 비용 최소화를 위한 선제적 대응 전략이 중요하다. 이를 위한 국가 역량을 예측·예방 역량, 관리 역량, 회복 역량으로 나눠서 살펴볼 필요가 있다.

1) 예측·예방 단계

기후변화 대응 정책의 기본 인식과 방향은 기후변화가 유발하는 직·간접적 안보 위협을 제거하고 영향을 완화하는 것을 목표로 한다. 그러므로 기후변화위기에 대처하는 국가의 역량 가운데에서도 예측·예방 역량이 가장 중요하다. 앞에서도 언급했듯이, 기후변화는 위험 주체의 의도성이 없지만, 예측이 점점 어려워지면서 통제가 어렵고 일단 현실화되면 복합 재난의 형태를 띠기 때문이다. 기후변화의 일상화 속에 살아야 하는 위기의 시대에 안전 국가를 구축하기 위한 예방 전략은 위기 징후 조기 탐지 및

경보를 위한 정보화 전략, 국내 거버넌스 구축 전략, 국제협력 전략이 중요하다.

우선, 이상기후 등으로 인한 위험 징후 조기 탐지 및 경보를 위해서는 정보화 전략이 필수적이다. 기후변화로 인한 불확정성이 커지고 있는 만큼 천재지변을 조기에 감지하고 예측의 정확도를 높이기 위해서는 종합 기후 변화 감시정보 시스템을 강화할 필요가 있다. 기후변화 시대를 맞아 4차 산업 기술을 이용한 기상 기후변화 분석과 예측이 중요하다. 기상위성과 함께 인공지능(AI)·빅데이터(Big Data)·클라우드(Cloud)·사물인터넷(IoT) 등 4차 산업기술을 접목시킨 ‘ABC 플러스 전략’을 적극 활용할 필요가 있다. 미국 등 선진국은 신형 슈퍼컴퓨터를 도입하고 주기적으로 교체하는 추세이므로 한국도 다양한 첨단 과학 기술도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 동시에 기후 분야 우수 인력을 확보해 과학기술정보 역량을 강화할 필요가 있다. 이상기후에 대한 예측도를 높이는 것은 재난 예방과 대응은 물론 에너지, 보건 의료 등 대형 복합재난을 방지하는 역할도 하기 때문이다.

또한, 예기치 못한 미래 재난에 대비하기 위한 대응체계 및 안전관리 시스템도 점검할 필요가 있다. 정부는 기후재난에 대비하여 ‘저탄소 녹색성장 기본법’, ‘재난 및 안전관리 기본법’, ‘자연재해대책법’을 제정하고 기후변화로 발생하는 재난재해 대응을 위한 국가기본계획을 수립하고 있다. 그러나, 이상기후로 인한 미래 위험에 대한 대비는 여전히 미흡한 편이다. 선제적 탐지를 위해 주요 국가시설에 대한 실질적인 위험 조사와 점검이 필요하다. 이를 데이터베이스화하여 연도별로 위험에 대해 안전구조개량을 하도록 강제하고, 감시·예측 시스템에 기반해 특별 감시 기간을 설정하고,

조기 경보체제를 강화할 필요가 있다.

국토의 64%가량이 산인 한국은 재해에 취약하므로 취약성을 보강할 필요가 있다. 예를 들면, 산불은 주로 건조한 봄철에 집중되고 여름에 장마가 수도권부터 영호남까지 전국에 걸쳐 발생하고 있다. 특히 지난 10년간 산불 발생의 약 60%가 3~5월에 집중되고 있는데 겨울 가뭄 등 기후적인 요인으로 전국에 걸쳐 동시다발적으로 산불 발생 위험성이 커지고 있다. 산불은 천문학적 경제손실은 물론 생태계를 파괴하게 된다. 앞서서도 강조했듯이 산불로 인해 탄소흡수 기능이 상실되면 기후위기가 더 가속된다. 산불은 겨울 가뭄과 강풍 등 기후적인 요인도 있지만, 방화에 의한 경우도 많으므로 3~4월에는 산림 당국의 관리 감독을 강화하고 방화법에 대한 처벌을 강화할 필요가 있다. 홍수 역시 매년 대규모 이재민 발생 등 인적 물적으로 치명적인 피해를 주고 있다. 집중강우로 인한 홍수 및 산사태 위험에 대비한 배수체계, 산사태 등 재해 사각지대 및 취약지역 등에 대한 재해 구조개량이 필요하다. 자연재해는 천재인 경우가 많으나, 관리 허술과 인재에 의한 참사인 경우도 많으므로 중앙과 지자체 차원에서 예방관리 감독을 철저히 할 필요가 있다.

둘째, 기후변화 대응과 적응을 위한 정책을 추진하는 데 있어서 국내 거버넌스 전략도 필요하다. 정부는 중장기 계획에 따른 거시적 접근 차원에서 기후변화 대응을 위한 관련 법제도, 조직체계, 예산 편성을 보완할 필요가 있다. 기후 정책을 통합적으로 총괄할 부서 신설, 기후위기를 중심으로 대통령 비서실 체제 마련, 필요하다면 기후환경 부총리 신설 등을 고려할 필요가 있다. 환경부의 온실가스 배출 및 탄소흡수원 관리를 통합적 체계적으로 관리할 필요가 있다. 제도적으로 환경부의 온실가스종합정보센

터는 종합정보관리체계를 구축 운영하게 되어있으나, 실제로는 국가 온실가스 통계관리위원회 하위의 총괄 관리 및 운영 역할에 그치고 있다. 국토 관리 역시 부처별로 분산되어 있어 온실가스 산정 권한이 통합적이지 않고 분리되어 있다. 현행 관리 방식은 정보의 신뢰성, 통계의 불완전성을 야기해 효과적인 관리가 어렵다. 통합 관리 전담부처인 환경부의 역할과 위상을 강화하고, 기후변화의 연계성을 고려할 때 범정부적 차원의 협업이 필요하다.²⁰⁾ 이를 위해 법·제도를 보완하고, 거버넌스를 통해 기후변화 시나리오에 따른 기후위기 관리 아젠다를 설정하고, 관리 자원 마련 및 대체 자원을 개발할 필요가 있다.

기후변화 적응을 위해서는 민관협력도 필수적이다. 정부·기업·시민단체 부문의 다양한 주체를 통합하는 기후변화 적응정책을 개발할 필요가 있다. 기후변화 적응은 탄소중립 사회로의 대전환이라는 변화하는 환경에 능동적으로 맞추는 것이다. 필요한 시기에 기후변화에 적응하는 국가적 능력에 따라 기후변화가 인간안보를 약화시키는 정도의 차이가 존재한다. 장기 계획에 따른 거시적 접근을 위해서는 ‘녹색을 통한 성장(Growth through Green)’에 대한 전략 목표와 전략 구상 즉, 철학과 비전이 중요하다. 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 그의 저서 『글로벌 그린 뉴딜』에서 “2028년이면 화석연료 문명은 끝난다”라고 하면서 글로벌 경제의 지각변동을 예고했다. 녹색성장은 4차 산업혁명 기술 발전을 기반으로 탈탄소로의 대전

20) 기후·생태위기 대응 시민연대, “산림·생태 바이오 에너지: 제20대 대통령 선거 공동 정책 제안서” (2022. 1) 참조.

환 과정에서 공생을 통한 성장을 목표로 한다. 이는 곧 국가와 기업의 기후 변화 책임을 강화하는 것이다.²¹⁾

구체적 방안은 우선, 탄소 배출량을 줄이기 위해 화석연료 중심에서 태양·풍력 등 신재생에너지의 비중을 높이는 방향으로 에너지 전환을 촉진해야 한다. 한국의 신재생에너지 비중은 매년 증가하고 있으나 아직도 7%대로 OECD 국가 중 꼴찌이다. 유럽을 비롯해 일본과 미국의 신재생에너지 비중은 우리의 3배 수준이다. 따라서, 4차 산업 기술을 이용해 지역·산업 특성에 맞는 스마트 에너지 시스템을 구축할 필요가 있다. 정부는 청정 재생에너지원에 대한 지원을 강화하고, 과학기술혁신 전략에 대한 대규모 국가투자를 통해 기술주도권을 확보해야 한다. 한국은 수소 저장·활용·운송 분야 기술이 세계 1위이므로 미래 먹거리를 창출하고 공급망을 안정적으로 확보하기 위해 우리의 기술과 수소 생산국 간 국제적 협력이 중요하다.

또한, 기업의 기후변화 책임도 중요한 만큼 국내 거버넌스를 강화하고, 한국 기업의 글로벌 녹색경쟁력을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 다양한 산업정책과 환경정책을 동원해야 한다. 기후변화는 초국적 참여모델로 다국적 기업·시민사회·민간 부문(ICA0, IMO) 등 국가 이외의 주체들이 참여한다. 금융과 투자 부문에서도 ESG(환경, 사회 및 거버넌스)를 고려하는 투자 활동이 증가함에 따라 글로벌 기업들은 지속 가능 경영 및 투명성 제고와 같은 상승 압력을 받을 것으로 예상된다.

21) 이재현, “기후변화 동향과 국제사회의 대응,” 국제문제연구소 이슈브리핑 No.82 (2020. 3. 12), p.5.

아울러, 이미 현실화되고 있는 탄소세와 같은 탄소 국경조정 정책 도입에 대비할 필요가 있다. 탄소세는 우리나라와 같이 무역 상호의존도 및 수출의존도가 높은 국가들의 경제 및 산업 경쟁력에 영향을 미칠 것이다. EU 탄소국경세가 도입될 경우 탄소 순수출국으로 분류되는 한국의 수송 장비, 컴퓨터, 전기, 전자장비, 석유화학, 자동차, 철강 등의 수출은 타격을 받을 것이다. 국가 단위 또는 지역 단위로 시행되어 오던 배출권거래제도 점차 확대되고 글로벌 배출권 거래 시장의 통합 과정도 진행될 것으로 예상된다.

셋째, 기후변화로 인한 위협의 범위가 개인을 넘어 초국경적 특성을 갖기 때문에 국익 보호 및 예방정보 활동을 위해 국제협력, 글로벌 거버넌스의 강화도 중요하다. 그러나, 현실은 기후변화 대응에 대한 선진국과 개발도상국 간 이해 충돌로 기후변화 이슈가 외교·안보적으로 중요한 의제가 되고 있는 상황이다. 각자도생의 국가 이기주의를 넘어 공존을 위한 국제 협력을 견인하기 위해서는 선도적 안전 국가를 지향하는 한국의 외교역량이 중요하다. 한국은 중견 국가(middle-power state)로서 친환경 정책을 선제적으로 도입하고 선도적 기후외교(climate diplomacy)를 추진해야 한다. 이를 통해 기후위기 대응에 소극적이라는 이미지를 개선하고 녹색성장을 위한 전환의 기회로 삼아야 할 것이다. 한국은 온실가스 배출의 '책임 소재와 부담의 불일치'를 해소하기 위해 상대적으로 재난에 대비할 여력이 크고 이미 온실가스를 많이 배출한 선진국의 책임 부담 확대를 주장하면서 한국의 기여도 높일 필요가 있다. 지구 기온 상승으로 이미 치명적인 피해를 겪고 있는 개발도상국에는 기후기금을 지원하는 대신에 더 과감한 온실가스 감축을 요구하는 것이 바람직하다. 이를 신북방, 신남방 정책과 결합

해 개발도상국에 확산하는 등의 노력을 기울여야 하며 사무국이 인천에 있는 UN 녹색기후기금(UN Green Climate Fund)에 대한 지원을 확대하여 기후외교에서 틈새 전략으로 활용해야 한다.

지역 차원에서는 중국의 미세먼지, 일본의 지진, 원전 오염수 방류는 물론 북한의 대형 홍수와 같은 초국가적 위협은 한국에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서, 한·중·일 동북아시아 3국과 북한은 기후변화 위협요인을 식별하고 기상 정보와 같은 기후변화 관련 정보를 정례적으로 교환할 필요가 있다. 동북아 지역의 기후변화 위협요인을 감시하고 재난 대응을 위한 공동 매뉴얼 개발을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

지구의 유한성으로 생태환경이 감당할 수 있는 명백한 한계가 존재한다. 기후위기로 인한 지구 온도 상승을 1.5도 이내로 제한한다는 것은 지구적 재앙이라는 한계 상황에 직면하지 않기 위해서다. 코로나19 팬데믹은 기후위기에 대한 대응을 국제사회가 더는 미루어서는 안 된다는 것을 상기시킨 전환점으로 작용했다. 기후위기, 코로나19 팬데믹은 세계화와 성장주의가 빚은 부작용이다. 지금 행동하지 않으면 미래 세대에게 더 혹독한 환경을 물려주게 된다. 2030 온실가스 감축과 2050 탄소중립에 대해 기업과 환경단체들이 입장을 달리하고 있으나, 탄소중립은 거스를 수 없는 대세인 만큼 2030년까지 앞으로 10년 동안 감축 목표를 제대로 이행하는 데 주안점을 두어야 한다. 또한 기후외교를 통해 “공동의 차별화된 책임”의 원칙에 따라 더 큰 협력으로 기후위기에 대응하는 것이 인간과 생태계가 함께 공존하는 해법이라는 메시지를 지속해서 전파해야 한다.

2) 위기관리 단계

기후위기가 현실화될 경우, 신속 대응과 비용 최소화 전략이 중요하다. 우선, 신속 대응을 위해서는 기후변화위기관리 시스템의 효율성과 체계성이 관건이다. 다양한 위험에 대처하기 위해 대규모 복합재난 차단을 위한 대응체계를 구축해야 한다. 위험 유형에 적합한 거버넌스를 구축하기 위한 최우선 순위는 이슈별 위험의 성격을 정확히 파악하는 것이다. 현실적으로 상황을 제대로 진단하고 무엇이 필요한지 정책 수요를 파악하는 것 급선무이다. 정확한 진단을 바탕으로 민관군이 유기적으로 협업해 선제적으로 대응하거나 초동 대처할 필요가 있다.

비용 최소화는 인적, 물적 피해 저감 또는 최소화를 의미한다. 이를 위해서는 신속성, 유연성, 기동성이 관건이다. 자연재해 발생 시 신속한 대피령으로 인명피해 발생을 최소화할 필요가 있다. 산불의 경우, 조기 진화를 위해 소방·산림 당국이 신속 대응하는 과정에서 최일선에 투입된 소방청의 화선 차단 작전이 중요하다. 가용자원을 신속히 투입해 피해를 최소화하고 이재민과 지자체 지원을 위해서는 대형 피해를 본 지역을 신속하게 특별재난 지역으로 선포할 필요가 있다.

또한, 복합재난으로 연계되는 것을 차단하기 위해 위기 상황 관리 메커니즘이 중요하다. 관리 메커니즘은 돌발적, 혹은 점증하는 위협요소에 위험소통 과정을 통해 필요한 물적, 인적 자원을 동원하여 국가 및 지역 수준에서 적절한 대응을 가능하게 하는 네트워크 역량이다. 기후재난이 전세계적 현상이 되면서 재난 극복을 위한 유동성 확장 정책이 예상되는 데 이로 인해 주요 원자재 가격이 급등하는 ‘슈퍼사이클(supercycle; 장기적 가

격 상승)이나 초인플레이션 상황이 도래할 가능성도 크므로 농촌의 경우, 기상 감응도가 높은 물류에 대한 수요를 예측하고, 범부처 차원의 대책 마련도 필요하다.

3) 회복 단계

기후위기로 손상된 시스템은 신속한 복원이 어렵다. 설사 복원된다고 하더라도 위기 발생 이전 상태의 완전한 회복이 아닐 수 있으며, 상황에 따라 과거 상태를 영원히 회복하지 못하거나 회복에 장기적인 시간이 필요할 수도 있다. 국가의 회복 역량이 부족할 경우, 정부의 대처 능력에 대한 신뢰도는 낮을 수밖에 없다.²²⁾ 기후변화 대응에서 예측·예방 역량이 중요한 이유이다.

그럼에도 위험이 현실화할 경우, 복합재난으로 증폭되지 않도록 차단함으로써 일상 회복을 앞당기는 데 주력해야 한다. 이를 위해서는 국가주도의 민주적 거버넌스를 구축해야 한다. 국가는 국내적으로 다양한 행위자들의 이해관계를 조율하고 조속히 일상으로 회복할 수 있도록 지원과 민관협력을 확대해야 한다. 사회의 일상 회복력(resilience)을 높이기 위해서는 국가의 내구성, 신속성, 자원 부존성 등과 같은 시스템의 복원력을 구성하는 요소들을 선제적으로 보강하는 것이 중요하다. 특히 한반도 기후변화 영향은 지역에 따라 다르게 나타나므로 회복 역시 지역 맞춤형 전략을 고

22) 전호식, '기후변화-재난재해 빅데이터 분석', 녹색기술센터 (2015).

려해야 한다. 기후변화로 인한 사회적 갈등도 예상되므로 지역별 특성에 맞도록 지방자치단체의 역할을 증대할 필요가 있고, 도시 지역은 기후변화로 인한 질병 확산·사망 등 피해가 크므로 사회적 취약성 보완 등 사회안전망을 강화할 필요가 있다.

또한, 신기후재난 사례들의 원인을 판별한 후 미래 발생 가능성을 산정하여 대비할 필요도 있다. 생태계는 한 번 파괴되면 회복이 어렵다. 예를 들어, 대형 산불이 나면 숲을 되살리는 데 100년이 걸린다. 현행 대비체계에서 재해 사후 분석을 통해 신규 재난에 대비하는 체계를 강화해야 한다. 신속대응을 위해 주요 재난에 대한 주기적 심층 분석을 법제화해야 할 것이다.

한편으로, 회복 단계에서 미래의 위협에 대비하는 예측·예방 단계와 중첩될 수 있으므로, 기후재난 대비에 회복 탄력성 개념을 도입할 필요가 있다. 취약성은 보완하면서 위협을 효율적으로 관리할 수 있는 능력을 강화하는 것이다. 피해자를 최소화하고, 피해 복구 및 빠른 회복을 위해 필요하다. 기후변화 대응을 위해서는 국가뿐 아니라 기업, 다양한 민간 주체의 참여가 더욱 요구되고 있다. 회복을 위해서도 민주적 거버넌스 차원에서 기업과 시민사회의 역할과 참여를 확대할 필요가 있다. 민·관 합동의 ‘2050 탄소중립위원회’를 통해 각계 의견을 수렴하고 모니터링을 통해 합의안 이행과 평가를 정기적으로 추진할 필요가 있다.

라. 한국의 안전 국가 전략에 주는 함의

국가가 제공하는 공공재의 범위는 불확실한 시스템에서 발생할 수 있는 다양한 위험 유형으로부터 안전을 보장해주는 것으로 확대되고 있다. 안전을 위협받으면 인간다운 삶을 영위하지 못하게 된다. 기후변화는 인류가 당면한 가장 심각한 위협이다. 기후위기는 생태계 파괴뿐 아니라 인류의 생존을 위협하는 지구적 재앙이다. 이러한 위협은 국가, 지역, 글로벌 차원의 감염병, 이주, 에너지, 물류, 금융 등 다양한 분야에 영향을 끼치는 복합 재난으로 그 성격이 강해지고 있다. 특히 한반도 기후 급변 양상과 속도는 전 지구적 변화 속도보다 빠르게 진행되고 있는데 이를 감안하면, 그 피해 규모와 범위는 상상을 초월하고 회복에도 상당한 시간이 걸릴 것이다.

그런데 자연의 회복 없이 삶의 회복이 불가능하며, 이는 공동 연대와 협력을 통해서만 가능하다. 기후위기 극복과 자연과의 공존은 필연적이며, 인간과 환경이 조화를 이루어야 인간이 사는 세상도 더 안전해질 수 있기 때문이다.

이에, 기후변화 문제는 단순한 환경문제를 넘어 외교정책과 국가안보의 핵심 영역으로 중요해졌다. 안보의 개념이 국가 수준에서 국민의 생명을 보호하고 안전을 도모하는 개인적 수준으로 확장되면서 국가의 기후변화 대응 역량은 국민의 안전한 삶은 물론 국가의 미래에도 영향을 미친다. 기후변화를 완화하는 행동을 방지하는 것은 현세대가 부담해야 할 책임을 미래 세대에 전가하는 것이다. 기후변화에 따른 위협은 일단 현실화되면 이를 되돌리기가 매우 어렵거나 거의 불가능하다.

〈표 IV-7〉 기후변화 영역의 안전 국가 전략

	예측-예방 단계	관리 단계	회복 단계
기후 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 조기 탐지를 위한 정보화 전략('ABC 플러스 전략') • 민주 거버넌스 구축 • 국제협력 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 복합재난 차단 전략 • 신속 대응 및 비용 최소화를 위한 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 회복 탄력성 제고 전략

기후변화에 따른 재난위기로부터 국민의 생명과 안전을 도모하기 위해서는 국가가 주도해야 하며 무엇보다 사전에 대비하는 예측-예방 역량이 필수적이다. 인공지능·빅데이터·슈퍼컴퓨터·위성영상 등 4차 산업 과학기술을 융합하여 조기 탐지 및 조기경보 대응체계를 구축하는 데 자원을 집중 투자할 필요가 있다. 위기에 효과적인 대응과 적응을 위해서는 위기관리 시스템의 효율성 및 신속성과 함께 민관협력의 민주적 거버넌스도 필요하다. 위기로부터 일상으로의 복귀와 관련된 회복 역량에서는 얼마나 빠르게, 그리고 어느 정도 수준까지 회복할 수 있는지가 관건이다. 일상으로의 정상화를 위해 복원력, 투명성과 개방성이 중요한 이유이다.

또한, 기후변화라는 초국경적 위협에 대응하기 위해 국제적 공동 노력과 국제협력이 불가피하다. 선도적 안전 국가를 지향하는 한국은 녹색성장, 자연과 공존을 위한 인류 공동의 책임을 강화하는 신기후변화 체제의 합의 이행을 위해 선진국과 개발도상국의 교량자 역할을 해야 한다. 이를 위해서 한국은 기후위기 대비와 대응 역량, 미래 위기에 대처하는 비전과 대안을 바탕으로 기후외교를 선도해야 한다.

4. 감염병

가. 안전 국가 구성요소로서 감염병의 개념

안전(safety)이 “재해 및 재난 발생의 위험으로부터 해방된 자유로운 상태”를 의미한다고 볼 때, 오늘날 우리 사회에서 안전을 위협하는 위험의 원인과 유형은 갈수록 다양하게 나타난다. 특히 고대와 중세 그리고 근세의 인류 역사 속에서 역병(疫病)의 대유행은 정치와 경제 질서의 영구적 변화를 추동해 왔다. 오늘날에도 우리가 겪는 다양한 종류의 감염병은 상상하기 어려운 파괴력으로 세상을 바꾸어 놓고 있다. 최근에는 코로나19가 전 세계를 강타하면서 국민 안전과 관련된 감염병의 중요성이 더욱 주목받고 있다.

감염병의 위험으로부터 안전을 위해 사람들은 생존을 위한 고립(isolation)을 선택하고, 국가는 봉쇄(blockade)와 통제(control)를 선택하며, 위기 극복을 위한 연대(coalition)는 오히려 더욱 악화 되고 있다. 현재 인류가 겪고 있는 코로나19는 그 대표적 사례의 하나라 할 수 있다. 사람들은 이제 세계가 ‘코로나 이전(BC: Before Corona)’과 ‘코로나 이후(AC: After Corona)’로 구분될 것이라고까지 한다. 감염병은 우리들의 상상 이상으로 국민 건강을 위협하고, 거대한 사회경제적 부담을 강요한다는 점에서 이제는 안전을 위한 ‘상수(常數)’로 취급되어야 할지 모른다.

일반적으로 감염병(感染症; infection, infectious disease)은 세균, 스피로헤타, 리케차, 바이러스, 진균, 기생충과 같은 여러 병원체에 의해 감

염되어 발병하는 질환이다.¹⁾ 병원체에 의한 감염은 음식의 섭취, 호흡에 의한 병원체의 흡입, 다른 사람과의 접촉 등 다양한 경로를 통해 발생한다. 대부분의 미생물은 인체에 들어와도 큰 해를 끼치지 못한다. 병원체가 침투하면 신체의 면역체계가 작동하며 대부분의 경우 발병 이전에 퇴치된다. 그러나 여러 가지 이유로 면역체계가 약화되어 있거나 병원체의 독성이 강한 경우, 또는 대량의 병원체에 노출된 경우 인체의 면역체계가 제대로 된 기능을 못하고 감염 증상을 보이게 된다.

감염병이 전파되는 경로는 다양하다. 인플루엔자와 같은 전염병은 병원체인 인플루엔자 바이러스가 공기 중으로 퍼져나가 호흡과 함께 인체에 침투한다. 말라리아, 뇌염, 웨스트 나일 바이러스 등은 모기를 매개체로 전파된다. 병원체를 보유한 동물이나 사람의 피를 빨아먹은 모기는 건강한 신체의 피를 빨면서 병원체를 체내에 침투시키게 된다. 후천성면역결핍증은 성교, 수혈 등의 과정에서 병원체에 감염된 체액을 통해 전파된다. 최근 세계적 대유행(pandemic) 추세에 있는 코로나19 바이러스는 주로 점막전염(粘膜傳染), 비말전파(飛沫傳播)로 쉽게 감염된다.

현대문명에서 치명적 감염병을 유발하는 ‘코로나 바이러스’는 많다. 2003년 4월에는 중국발 중증급성호흡기증후군, 일명 ‘사스(SARS)’가 유

1) 감염병의 종류에는 제1급 감염병(신종인플루엔자 및 디프테리아 등), 제2급 감염병(결핵, 수두 및 홍역 등), 제3급 감염병(파상풍, B형감염 및 지카 바이러스 감염증 등), 제4급 감염병(매독 및 사람유두종 바이러스 감염증 등), 기생충 감염병(회충증 및 해외유입 기생충 감염증) 그리고 기타 감염병으로 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 감시 대상 감염병, 생물테러 감염병, 성매개 감염병, 인수공통 감염병, 의료관련 감염병 등이 있다.

행해 사망률 9.6%를 기록하며 많은 사람이 사망했다. 2015년에는 중동호흡기증후군, 일명 ‘메르스(MERS)’가 중동에서 전 세계로 퍼져 사망률 약 36%로써 사망자가 다수 발생했다. 또한 2019년 12월 중국 우한(武漢)에서 발생한 신종 코로나바이러스 감염병(COVID-19)은 현재까지도 각종 변이를 일으키면서 전 세계로 계속 확산되고 있다. 코로나19 감염병은 다행히 국내 치사율이 1%에 미치지 못하지만 최근 국내에서 발생한 감염병 가운데 가장 많은 감염자와 사망자를 내고 있다.

대부분의 감염병은 페니실린과 같은 항생제를 투여하여 치료한다. 최근에는 항생제에 내성을 지닌 병원체가 발견되고 있어 항생제의 남용이 사회적 문제가 되고 있다. 인플루엔자, 메르스와 같은 일부 감염병은 백신으로 예방할 수 있다. 코로나19 백신의 경우에는 세계 과학사에 기록될 정도로 거대 자본이 투입되고, 빠른 과정을 거쳐 개발되었다. 세계 유수의 제약사들이 백신 개발에 뛰어들었고 세계적으로 수십억 달러의 개발비용이 투입되었다. 통상적으로 백신 개발 과정은 여러 단계를 거치도록 되어 있지만 코로나19 백신의 경우에는 사전 임상을 생략하고, 긴급 승인을 통해서 접종에 이르렀다.

오늘날 발견되고 유행하는 감염병은 일종의 ‘미래위험(future risk)’으로 규정할 수 있다. 미래위험이란 잘 알려져 있지 않고, 불확실성이 크며, 피해를 예측하기 어려운 위험을 지칭한다. 미래위험은 종종 신종위험 또는 새롭게 등장한 위험(emerging risk)으로 불리기도 한다. 중국에서 발생해 전 세계로 확산된 코로나19는 미래위험 중에서도 인류가 이전에 경험하지 못한 새로운 종류의 위험, 즉 신종위험이라고 할 수 있다. 감염병의 위험은 늘 존재해 왔지만 전 세계적인 확산, 빠른 전파속도, 백신 및 치료제의

부재, 높은 치사율과 일상생활의 중단이라는 점에서 코로나19는 지금까지 인류가 경험해 온 감염병의 수준을 넘어 팬데믹(pandemic) 상황으로 전개되었다.

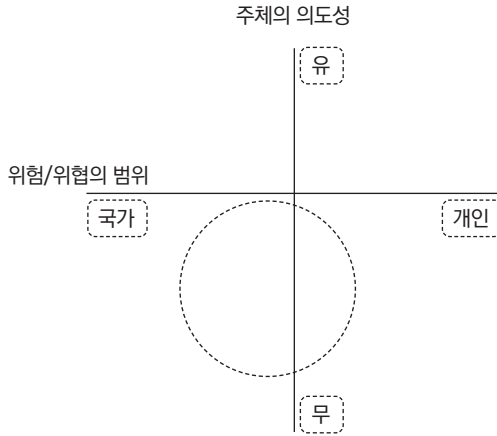
나. 감염병 위협의 특징과 최근의 변화 양상

감염병의 역사는 매우 길다. 고대 로마제국이 쇠락하기 시작한 것은 페스트·발진티푸스·천연두와 같은 역병의 타이기도 했다. 16세기 중남미의 아즈텍·잉카제국은 스페인 군대가 문혀온 ‘천연두’로 멸망했다. 100년 전인 1918년 불어 닥쳐 2년여에 걸쳐 유럽을 휩쓸었던 ‘스페인 독감’은 14세기에 유행했던 ‘페스트’에 이어 가장 많은 유럽 인구를 앓아간 질병으로 기억되고 있다. 스페인 독감은 인류 역사상 가장 치명적이자 가장 큰 전염병으로, 약 5억 5,000만 명이 감염되어 당시 세계 인구의 3% 수준인 4,400만 명이상이 사망했다.

현대에 들어서도 감염병은 매년 평균 1건씩 새로이 등장하고 있다. 최근에는 지카(Zika) 바이러스·메르스 등 신종 및 원인불명의 감염병과 조류인플루엔자 등 인수(仁獸)공통 감염병의 국내외 발생이 증가하고 있다. 세계화 및 교통의 발달로 무역·여행이 증가하고, 기후변화와 같은 환경적 요소의 변화로 인류를 위협하는 감염병이 주기적으로 발생하는 것이다. 급속한 환경 변화와 교통 발달에 따른 세계화는 감염병의 빈도를 높일 뿐 아니라 언제, 어디서, 어떤 형태로 발생할지에 대한 예측 가능성을 어렵게 한다. 한마디로 감염병은 그 주체의 의도성이 존재하지 않으나, 코로나19 사태

에서 볼 수 있는 것처럼 때로는 개인에서부터 국가 전체에 이르기까지 광범위하게 영향을 미치는 위험이다.

〈그림 IV-7〉 감염병에 대한 위험 개념도



오늘날 발생하는 신종 감염병은 새롭게 생성되고, 새롭게 알려지며, 그 발생 가능성과 잠재적 피해를 예측할 수 없다는 특징을 지니고 있다. 또한 이전에 경험한 적이 없고, 그 특성과 확산 양태가 불확실하며, 동시에 이를 통제하기 어렵다는 특징을 지닌다. 이렇듯 신종 감염병 위험의 특징은 인류가 아직 경험해 보지 못한 미지의 영역에 속해 있다는 것이다. 기후변화로 인해 발생 빈도가 증가하는 풍수해, 폭염, 지진 등의 자연 재난은 이미 발생한 바 있고, 일정 정도 예측 가능한 수준의 피해를 초래한다. 그러나 감염병은 예측하기 어려우며, 그 피해의 규모 역시 가늠할 수 없으므로 이에 대비한다는 것 자체가 쉽지 않다는 특징을 지닌다.

한편 감염병이 초래하는 또 다른 측면에서의 보건·정치·경제·사회적 변

화 양상과 특징은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 오늘날 발생하는 감염병의 대표적 특징은 과거에 유행했던 전염병과 비교해서 치사율은 높지 않지만 확산성이 전례 없이 강력하다는 점이다. 과거로 올라갈수록 감염병은 검역과 치유의 수단이 제대로 갖춰지지 않았기 때문에 치사율이 훨씬 높았다. 오늘날의 감염병은 의료기술과 서비스의 발전으로 치사율은 낮아졌지만 과거와 비교할 수 없을 정도의 빠른 속도로 전파되고 있다. 대표적인 예로 최근 유행하고 있는 코로나19 사태는 2019년 12월 하순 중국 우한에서 첫 환자 발생이 보고된 뒤, 불과 두 달 남짓한 기간에 중국을 포함한 114개국에서 12만 명에 가까운 확진자가 발생했으며, 2020년 3월 11일에는 세계보건기구(WHO: World Health Organization)가 ‘세계적 대유행(pandemic)’을 선언하기에 이르렀다. 이처럼 감염병이 놀라울 정도로 빠르게 확산하게 된 데에는 인류의 기술발전이 가장 큰 배경으로 작용한다. 인류는 비행기, 기차, 배 등 과거에 비해 엄청나게 빠른 교통 운송 수단을 이용해 전 세계 곳곳을 촘촘한 네트워크로 연결하고 있다. 감염병 바이러스의 유전자 구조와 원인 그리고 적절한 대응 방안과 백신을 만들어 내기 훨씬 전에 감염병은 이미 예상치 못한 속도로 전 세계를 향해 뻗어 나가고 확산되는 것이다.

둘째, 감염병의 원인이 되는 인자(바이러스)들이 과거에 비해 훨씬 다양해지고 있으며, 변이 역시 다원화되고 있다는 점이다. 무엇보다 21세기에 들어서면서 대유행(pandemic)의 잠재적 우려가 있는 감염병 사태가 유독 많아지고 있다. 사스, 신종플루(H1N1), 에볼라(Ebola), 메르스, 지카 바이러스 등이 그것이다. 인간에게 전염되지 않는 병원체였지만 구제역, 아프리카 돼지열병도 심각한 사안으로 다뤄졌다. 최근에는 신종 코로나 바

이러스 사태가 전 세계를 뒤흔들고 있다. 코로나19는 처음 감마, 베타, 알파 등으로 알려졌으나 2021년 7월경부터는 델타 변이가 가장 많이 유행하는 변이 바이러스로 기승을 부렸으며, 2021년 말부터는 다시 오미크론(Omicron) 변이가 주종 바이러스 변이의 자리를 차지하게 되었다. 이러한 변이 바이러스의 급증과 진화는 감염병에 대처하는 것을 더욱 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

셋째, 오늘날의 감염병은 전 세계적으로 ‘개방성 후퇴’와 ‘폐쇄적 고립주의’ 대두를 불러일으키고 있다. 세계 각국은 신종 전염병의 확산을 방지하기 위해 국경을 봉쇄하고 이동 통제를 단행하며 외국인의 입국을 금지하기도 한다. 과거 국제사회는 ‘세계화’와 ‘국제개방’을 부르짖었지만 감염병의 대유행은 전 세계적으로 개방성이 후퇴하고, 고립주의는 강화되는 경향을 보였다. 이처럼 전례 없는 국가 간 거리 두기와 폐쇄적 국가주의 현상은 신종 감염병이 유행할 때마다 앞으로도 상당 기간 지속되고 반복될 개연성이 충분하다. 국가 간 협력의 필요성이 더욱 증대되는 상황에서 전염병 확산의 공포는 ‘폐쇄적 고립주의’를 정당화하는 요인이 되고 있다. 우리는 국민 안전 강화를 명분으로 개방성의 후퇴와 국가적 고립주의의 대두가 보편화되는 것을 목도하게 되었다. 오늘날의 감염병은 과거보다 덜 개방적이고, 덜 자유로운 세상을 만들어 나가고 있다는 점에서 파괴적이다.

넷째, 과거에 비해 감염병으로 인해 발생하는 경제·사회적 파급효과 역시 훨씬 심각하고 대규모적이라는 것이다. 오늘날의 감염병은 우리가 살아가고 있는 세계의 많은 부분에 상상하지 못한 영향을 미치고 있다. 국내는 물론이고 국제적으로도 자유로운 이동이 제한되며, 동료와 친구 심지어 가족 사이에도 접촉을 회피하고 있다. 각국 정부는 감염병에 따른 경

제침체를 극복하기 위해 대규모 추가예산 지출을 단행하고 있으며, 소비진작에 안간힘을 쓰고 있다. 무엇보다도 오늘날 감염병은 과거에 비해 세계 경제에 유례없는 혼란과 충격을 낳고 있다. 일례로 코로나19가 전 세계를 휩쓸기 시작한 2020년 세계 경제성장률은 -4.3%를 기록했다. 이는 1929~1939년 미국 대공황 때도 0.43% 성장을 기록했던 것과 대비되는 것이다. 코로나19에 따른 경제적 충격은 수요 부문에서의 충격(9.11.), 공급 분야에서의 충격(첫 석유위기), 금융 분야에서의 충격(2008년과 대공황)을 모두 결집한 것과 같은 정도로 평가된다.

다섯째, 오늘날 감염병 발생에 따른 최근의 변화 양상과 특징은 세계 경제와 산업의 구조적이고 혁신적인 변화를 추동한다는 점이다. 특히 코로나19 사태는 세계 경제에 유례없는 충격을 주는 한편 새로운 변화의 자양분이 될 수도 있다. 코로나19는 중국에 의존하는 글로벌 경제가치 사슬(GVC)에 또 다른 리스크가 존재한다는 것을 부각하면서 세계 글로벌 공급망 재편의 계기로 작용하고 있다. 또한 온라인 구매, 택배 주문, 금융, 사무용 S/W 등 ‘재택경제(財宅經濟)’가 새로운 산업으로 부상하는 등 신산업 분야와 4차 산업혁명의 발전을 더욱 자극하고 있다. 무엇보다도 코로나19를 계기로 많은 사람들은 일하는 방식의 변화, 사고의 변화, 사회교류 방식의 변화, 정부 통치방식의 변화를 경험하고 있다. 이러한 경험은 세계 경제와 산업에 대해 구조적이고 혁신적인 변화의 배경으로 작용하고 있다.

다. 안전 국가를 위한 감염병 대처 전략

우리는 코로나19라는 초국경적이며, 세계적인 대유행의 새로운 감염병 사태를 경험하면서 감염병에 대처하는 전략과 패러다임의 변화를 요구받고 있다. 그동안 지구상에서 발생했던 적잖은 감염병들은 어떤 군사적 충돌보다 더 큰 인명 피해를 발생시켰고, 사회경제적으로도 막대한 손실을 초래했다. 때로는 거대한 공포 수준의 국민 불안을 야기하기도 했다. 한마디로 감염병이 중대한 안전 및 안보 위협 요인으로 등장한 것이다. 감염병 위협은 예측이 어렵고, 억제가 불가능하며, 끊임없이 변종을 낳는다는 점에서 국가안보와 국민 안전을 위한 재조명이 필요하며, 혁신적 대응 전략 개발을 요구한다. 이를 통해서 우리는 “감염병 걱정 없는 안전한 국가 실현”을 국가 비전으로 제시할 필요가 있다.

한편 감염병에 효과적으로 대처하기 위해서 가장 필요한 것은 ‘조기인지 신속대응 전략’ 체계를 수립하고, 그에 필요한 구체적 정책과 제도를 완비해 나가는 것이다. 갈수록 확대되는 감염병의 불가측성과 파괴성을 고려할 때, 무엇보다도 조기에 감염병을 인지하고 경보를 발하며, 신속하게 대응하는 것이 감염병의 확산을 막고, 손실(damage)을 최소화하는 첩경이기 때문이다. 그리고 이러한 목표를 실현하기 위해서는 감염병에 대처하는 국가사회적 역량(capacity)을 대폭 강화하고, 정부 거버넌스의 효율적 관리 체계를 구축하며, 국제협력을 강화하는 것이 필요하다.

감염병에 대처하기 위한 전략은 구체적으로 예측·예방(prevention)역량, 관리(management)역량, 회복(resilience)역량의 세 가지 분야를 중심으로 고려되어야 한다.

첫째, 감염병에 대한 예측·예방 역량을 강화함으로써 감염병 발생을 조기에 인지하고 경보를 발하는 것이 중요하다. 이를 위해서는, ① 신속한 감염병 신고체제를 수립하고, ② 감염자에 대해 신속한 분리·봉쇄체제를 갖추며, ③ 감염병 관련 연구 능력을 제고하고, ④ 감염병 관련 국제교류와 협력을 강화하는 것이 필수적이다. 특히 감염병의 예측과 예방을 위한 역량 제고를 위해 신종·변종 바이러스에 대처하기 위한 자체 연구능력 건설을 대폭 지원해야만 하며, 국가 간 협력을 통해 감염병에 대한 정보를 신속·정확히 공유하는 것이 매우 중요하다. 아울러 한국 사회가 구축하고 있는 다양한 정보화 능력을 감염병에 관한 위기관리시스템 구축에 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 감염병에 대한 관리 역량 강화를 위해서는, ① 코로나19를 계기로 격상된 질병관리청 산하에 필요하다면 ‘감염병 관리원’을 신설하고, ② 국립공공의료보건대학을 설립하며, ③ 감염병에 대한 드라이브 스루(drive-through) 시스템을 전국적으로 완비하고, ④ 감염병 위급환자 전용 병상을 확충하며, ⑤ 감염병 관련 수리모델 개발과 빅데이터 활용 시스템을 강화하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 특히 2015년 메르스 공포 이후 그 대안으로 시작된 국립공공의대 설립을 통해서 감염내과 전문의를 비롯한 응급, 외상, 분만 등 기피 과목 전문 의료 인력을 양성하는 것이 필요하다.²⁾

2) 2019년 말 현재 국내 전체 전문의(8만 6,122명) 중 내과 전문의(1만 6,064명)가 타 과목에 비해 가장 높은 비중을 차지하고 있는데, 내과 중 감염내과 전문의(277명)는 1%대에 그치고 있다.

현재 국립공공의대는 의료계의 반대에 부딪혀 법안이 통과되지 못하고 있으나 그 필요성을 고려한다면 정부와 의료계가 충분한 논의를 거쳐 추진하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

셋째, 감염병에 대한 회복 역량 강화를 위해서는 민주적 거버넌스를 바탕으로, ① 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)와 국가안보실이 감염병 위기관리에 적극적으로 개입하고, ② 백신과 치료제 개발을 위한 국가의 연구개발(R&D) 투자와 지원을 대폭 확충하며, ③ 적재적소에 재난지원금의 효과적 사용을 신속히 투입하는 것이 필요하다. 현재 한국은 공중보건을 담당하는 보건복지부를 중심으로 감염병에 대응하고 있다. 그러나 신종 감염병으로 국가의 통제력이 약화되고, 정치·사회적 불안정성이 증대하며, 경제적 위험이 가중되는 경우에는 재난이나 안전을 담당하는 행정부처 위주로 대응하는 데 한계가 있다. 따라서 국가안전보장회의의 역할이 강화되고, 국가안보실에 보건안보비서관실을 설치하여 운영하는 것을 고려할 필요가 있다. 특히 감염병에 대처하는 과정에서 정부가 ‘백신 주권’ 확보를 위해 장기적 안목을 갖고, 백신 개발에 대한 투자를 광범위하게 확대하는 것이 중요하다. 민간업체의 경우 경제성 논리 때문에 백신 개발을 주저할 수밖에 없는 상황을 고려한다면 정부가 백신 개발을 적극 지원하는 것은 필수적이다. 일례로 국내에서도 코로나19 백신 개발이 활발히 진행 중이지만 2022년 현재까지 개발이 완료된 백신은 없는 상황이다. 이 역시 백신 개발을 온전히 민간 기업에만 의존할 수 없고 정부의 지원과 협업이 필요하다는 점을 보여 준다.

넷째, 감염병 위기 대처를 위한 대응 전략에서 필요한 것은 일관된 원칙의 수립과 관철이다. 감염병에 대처하는 위기관리의 주요 원칙으로는 첫

째, 국가주도성 둘째, 효과성 셋째, 투명성 넷째, 개방성 등이 강조되어야만 한다. 감염병의 파괴력과 위험성이 갈수록 증대하는 상황을 고려할 때, ‘국가주도성’의 원칙이 관철되어야만 한다. 또한 감염병 관리와 대응을 위해 소요되는 각종 재원과 인력의 투입은 국민의 생명과 재산보호를 위한 ‘효과성’이 보장되어야 한다. 이와 동시에 감염병에 대한 ‘투명성’의 원칙을 통해서 필요한 정보를 공유하고 공개함으로써 국민 불안을 해소하는 것을 물론이고 국민들의 자발적 협조를 견인할 수 있어야만 한다. 나아가 감염병 위험의 처리는 국가주도만으로는 한계가 따르기 때문에 기업, 시민단체, NGO 등과 협력하는 ‘개방성’의 원칙이 유지될 필요가 있다.

전문가들은 새로운 바이러스에 의한 감염병이 세계 어디선가 매년 반복될 수 있는 것임을 받아들여야 한다고 주장한다. 지진이나 화재처럼 말이다. 그러나 감염병으로 인한 위험과 위협은 언제 어디서 무엇이 어떻게 발생할지 모르는 상황을 낳고 있다. 또한 감염병으로 인한 위기의 범위와 강도가 커지거나 위기에 영향을 받는 국민들의 수가 가늠하기 어려울 정도로 증가하면서 예측 불가능한 상황으로 발전하고 있다. 스페인 독감이나 코로나 19의 사례는 모두 여기에 속한다. 한국 국민들은 감염병에 대한 위협을 국가안보와 비슷한 정도의 위협으로 간주하고 있다. 한마디로 감염병에 따른 위협과 손실의 증대는 범국가적 대응 전략의 마련을 강력히 요구하고 있다.

라. 한국의 안전 국가 전략에 주는 함의

오늘날 전 세계 사망자의 4분의 1이 감염병으로 사망하고 있으며, 신종 감염병은 연평균 1건씩 발생하고 있다. 코로나19의 경우 발생 후 2년 남짓한 기간 동안 전 세계의 확진자 수가 5억 명을 돌파했고, 사망자도 600만 명을 넘어섰다. 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 전 독일 총리의 말처럼 “코로나19는 제2차 세계대전 이후 국가가 직면한 최대의 도전이고 인간의 삶은 매우 급격히 변화”하고 있다. 전 세계가 신종 코로나바이러스라는 감염병에 신음하며 고통과 혼란 속에 빠져 있다. 코로나19는 베를린 장벽이 무너지고, 리먼 브라더스가 무너진 것처럼 우리가 상상할 수 없는 광범위한 결과를 초래하며 세계를 흔드는 대사건이 되었다.

오늘날의 감염병은 세계화, 발달된 교통수단, 활발한 인적 왕래로 더 빠르게 확산되는 측면이 강하다. 무엇보다 인간의 이동이 바이러스의 이동을 촉진한다. 국가 간 상호 의존이 심화되었기 때문이다. 세계화는 신종 감염병의 유행을 전 지구적으로 확산시키고, 기존 감염병의 재유행을 일으키는 것은 물론이며, 항균 저항의 증가 또한 초래했다. 신종 감염병은 그 대응을 위한 백신이나 치료제가 없어 쉽사리 통제할 수 없을 뿐 아니라 확산 속도와 범위를 가늠하기도 어렵다. 이제 신종 감염병은 국가 차원의 위협을 넘어 국제 분쟁은 물론 세계 공통의 위협으로 인식되고 있다. 결국 감염병은 개인의 보건 문제에서 시작하여 국민 건강과 지역 및 국가 차원의 보건 문제로 확대되었고, 경제와 사회 및 외교 등의 이슈와 연계되면서 국가안보마저 위협하는 사안이 되었다.

〈표 IV- 8〉 감염병 영역의 안전 국가 전략

	예측-예방 단계	관리 단계	회복 단계
감염병	· 조기 인지 신속 대응	· 공공 역량 강화	· 민관협력

감염병의 종류와 위험이 증대될수록 ‘보건안보’라는 새로운 개념으로 이 문제를 접근하고 대응하는 것이 요구된다. 즉, 감염병 대응을 중심으로 하는 보건안보를 통해서 국가와 국민의 안전을 보장하는 개념적 전환이 이루어질 필요가 있는 것이다. 일례로 미국은 2019년에 감염병을 포함한 보건안보 도전에 대처하기 위해 「보건안보전략서(Global Health Security Strategy)」를 발표했다. 국제적 보건안보 역량을 향상하는 데 도움을 주고, 미국의 보건안보 역량을 향상하겠다는 전략이다.³⁾ 미국의 보건안보 전략은 어느 한 국가만 잘한다고 보건안보적 도전이 해소되는 것이 아니라는 전제에 기반하고 있다. 때문에 이 전략서는 국제적 협력을 강조하고 있다. 미국은 국가안보전략(NSS: National Security Strategy), 국가생물방어전략(NBS: National Biodefense Strategy), 대통령 행정명령 등을 유기적으로 연계하여 미국의 보건안보 역량을 강화할 계획이다.

한국은 코로나19를 겪어 가면서 비교적 성공적으로 신종 감염병에 대응했으나, 앞으로도 이 같은 새로운 종류의 감염병 위험들이 지속적으로 발생할 것이라는 점에서 결코 안심할 수 없다. 사회의 안전을 보장하기 위해

3) “UNITED STATES GOVERNMENT GLOBAL HEALTH SECURITY STRATEGY 2019”
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf>

서는 한국 정부도 신종 감염병과 생물학적 공격에 대응하는 ‘국가보건안보전략(가칭)’을 수립할 필요가 있다. 세계화와 지구화 시대에 확산되고 있는 감염병은 재난이나 안전관리를 넘어서는 새로운 안보 위협이기 때문이다. 따라서 국가안보실에 보건안보비서관을 신설하여 감염병이 국가안보와 국민 안전에 미치는 영향에 관한 실태보고서를 정례적으로 작성·발표·보고할 필요가 있다. 또한 신종 감염병에 대응하기 위한 백신의 개발, 생산 및 분배에 있어서 효과성·지속성·투명성이 담보되도록 ‘신종 감염병 백신 전략’을 정립하여야 한다.⁴⁾

국가적 차원에서 신종 감염병에 대비하는 종합적 위기관리 전략 및 국가적 시스템 마련이 중요하다는 것은 이번 코로나19 대응 과정에서도 여실히 확인되고 있다. 일반적으로 위기대응 전략은 회피, 수용, 완화, 전가로 구분될 수 있는데, 미국, 일본, 영국, 스웨덴 등이 ‘집단면역가설’에 기반을 둔 ‘수용’ 전략을 추구한 반면, 한국은 피해 발생을 최소화하는 적극적 ‘완화’ 전략을 택했다. 상당 기간 한국의 위험 관리 접근이 비교우위에 있는 듯했지만 오미크론 변이를 보면서 관리 역량의 한계가 부각되었다. 또한 의료인 집단 등 전문가들에 의한 과학적 판단과 정무적 판단 사이에서 때로는 적잖은 차이(gab)가 발생하기도 했다. 이는 감염병 위협을 관리하고 대처하는 데 있어서 국가전략적 차원의 합리적이고 조화로운 판단과 결정 및 그에 따른 대응이 필요하다는 점을 보여 준다.

4) 오일석, 『신종 감염병 대응을 위한 보건안보: 코로나19 대응을 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 126.

코로나19와 같은 신종 감염병은 우리가 경험하지 못한 미래위험에 관하여 국민 인식과 위험소통을 둘러싼 몇 가지 화두를 던진다. 범정부 차원의 위기관리만큼 중요한 것은 사실에 기반을 둔 일반 국민들의 균형 잡힌 위험 지각과 시민의식이라고 할 수 있다. 한국이 K-방역을 내세우며 코로나19 대응에 비교적 성공적이었다고 자부할 수 있는 것은 국가주도와 더불어 시민사회의 협조 및 순응이 작용한 결과라 할 수 있다. 그러나 좀 더 들여다보면 앞으로 감염병 대응 과정에서 자율성과 투명성 및 공공성에 근거한 국가와 개인(나) 사이의 사회적 합의가 어떤 식으로 형성되고 발전되어야 하는가에 대한 문제를 제기한다는 점도 간과해서는 안 된다. 신종 감염병 관리에는 국가주도와 시민사회 거버넌스의 협조가 더 크게 요구되기 때문이다.

5. 글로벌 공급망

가. 안전 국가 구성요소로서 글로벌 공급망 위험의 개념

글로벌 공급망(GVC: Global Value Chain)이란 상품 및 서비스의 연구 개발부터 생산·판매 후 서비스에 이르는 전 과정을 말한다. 기존 국가 사이의 무역이 양자관계를 중심으로 했다면, 글로벌 공급망은 전 세계에 걸쳐 각 경제주체의 비교우위에 근거해 효율적으로 배분한 구조를 의미한다. 특히 소비자에게 판매되는 제품과 서비스 생산이 최소 2개국 이상에

서 이루어지며 각 단계에서 부가가치가 발생하는 무역 관계가 특징이다. 탈냉전 이후 국가 간 무역 관계는 세계화 그리고 ICT 산업 발전으로 점차 탈경계화되었으며, 공급망 구성원들은 효율성에 기반한 분업과 위탁생산(outsourcing)을 가속하며 중간재 교역 확대 그리고 글로벌 공급망 네트워크 확산을 촉진해 왔다. 2011년 이후 견고해 보였던 글로벌 공급망은 점차 약화하는 모습이다. 더 나아가 국가는 글로벌 공급망 변화를 수단으로 자국의 정치·경제 이익을 목적으로 상대 국가에 정치적 영향을 주려는 경제의 안보를 만들어 내고 있다.

글로벌 공급망 변화의 원인으로는 4차 산업혁명, 미·중 갈등 그리고 코로나19 등이 있다. 첫째로 4차 산업혁명으로 제품의 설계, 생산 그리고 판매가 한 지역에서 모두 이루어지는 체계를 구축할 수 있게 되었다. 특히 4차 산업혁명으로 대표되는 5G 발전 그리고 빅데이터 구축은 국가 간 비교우위에 따른 국제 분업 체계 효과를 감소시키며, 글로벌 공급망 네트워크 체계를 약화하고 있다. 둘째로 미·중 무역전쟁도 글로벌 공급망 변화를 가속화 하는 또 다른 요인이다. 미국과 중국의 무역전쟁이 경제의 안보화와 함께 기술 패권경쟁으로 이어지며 양국은 첨단 기술 공급망을 자국 중심으로 재편하기 위해 각축을 벌이고 있다. 특히 미국은 동맹국과의 경제번영 네트워크(EPN: Economic Prosperity Network) 구축을 통해 중국과 디커플링(decoupling)을 진행 중이며, 중국은 이에 대응하는 ‘쌍순환’ 경제 전략을 통해 자립경제 구축 그리고 동남아시아 국가들과 교역 확대로 영향력을 넓히고 있다. 끝으로 코로나19 확산 방지와 방역을 목적으로 하는 국가 간 단절도 각 국가의 대외 정책 초점을 자국 우선주의에 두게 하며 공급망 변화를 만들어 내는 요인이 되고 있다. 특히 전 세계에서 확산하고 있는

보호무역주의 심화, 해외 수입 의존도 하락, 제조업 자급률 상승이 상호 얽혀 작동하면서 기존 글로벌 공급망 네트워크를 약화시키고 있다.

국제 무역 구조의 변화, 미·중 전략경쟁 그리고 코로나19에 따른 국가간 단절에 따른 글로벌 공급망 변화는 중간재 중심의 수출 주도형 경제 구조를 가진 한국에 위협/위협 요소로 작용할 수 있다. 예컨대 미·중 전략경쟁 심화로 이들 국가들이 자국 중심의 공급망을 한국에 강요한다면, 중간재 수출 중심인 한국은 이들의 글로벌 공급망 변화로 선택의 문제에 직면할 수 있으며, 이와 함께 글로벌 산업 구조 변화로 한국의 공급망 관련 전략적 유연성도 약화할 수 있다. 글로벌 공급망 변화와 같이 국가가 통제할 수 없는 위협/위협은 국가 그리고 국민의 안보에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 국가안보 그리고 국민의 안전을 위해 발생 가능한 위협/위협에 대한 선제적이고 효과적인 대응 체계를 마련하는 것은 안전 국가를 모색함에 있어 절대적이다.

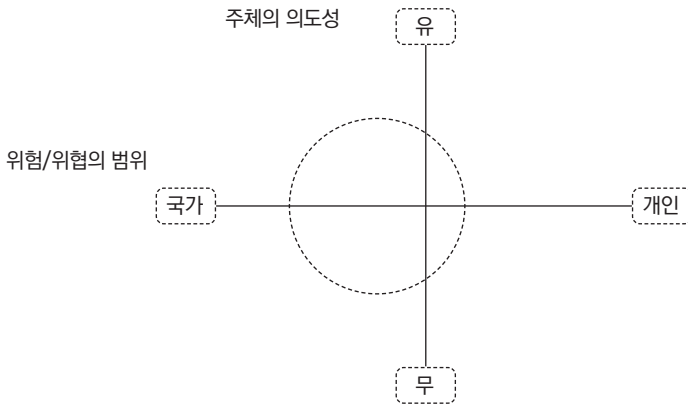
글로벌 공급망의 위협/위협의 발생은 공급 사슬의 단절에 따라 발생한다. 글로벌 공급망이란 재화와 상품이 설계에서 마지막 소비 단계로 이어지는 흐름의 과정이며, 각 과정은 효율성 증대를 목적으로 구성원 사이의 조정과 협업을 통해 상생을 추구한다. 그러나 참여자들은 공급망의 통합이 확대되거나, 어느 일방에 높은 의존도를 가지는 국가는 공급망 변화에 쉽게 위협/위협을 받을 수 있다. 특히 참여자 중 누군가가 공급망 체계를 인위적으로 변화시키려 한다면 목표 국가는 위협/위협에 쉽게 직면하게 된다. 공급망의 글로벌화에 따라 공급망은 더욱 복잡하고 탈경계를 특징으로 한다. 따라서 글로벌 공급망 구조의 변화는 국가에는 안보적 사안으로 그리고 개인에는 손실로 이어질 수 있어 정부는 공급망 체계에 대한 과학적

분석을 바탕으로 선제적인 위험 관리 체계 구축으로 위험/위협의 최소화할 수 있는 역량을 가져야 한다.

글로벌 공급망이 만들어 내는 위험/위협은 다양하게 정의된다. 글로벌 공급망은 단계적(공급, 운용, 수요) 관점, 내·외부적 관점 그리고 각 단계와 관점에 따라 위험/위협은 다양하게 도출할 수 있다. 그러나 글로벌 공급망이 탈경계 그리고 네트워크를 특징으로 하고 있어 글로벌 공급망에서 발생할 수 있는 모든 위험/위협에 대한 관리와 대비는 불가능하다. 특히 국가 안보와 국민의 이익을 보장할 수 있는 실천적인 국가 전략 도출을 위해서는 위험/위협 발생의 이전, 발생 과정 그리고 발생 이후로 나누어 관리 체계를 수립해 과학적이고 현실적인 대응체계 구축이 필요하다.

글로벌 공급망으로부터 발생할 수 있는 위험/위협은 행위자의 의도와 대상이 누군가에 따라 달라 질 수 있으며, 이는 <그림 IV-8>과 같다. 먼저 의도성을 가진 국가는 위협을 만들어 내는 주체가 될 수 있으며, 위협을 받는 국가는 위협 주체의 의도를 무력화할 수 있는 억제 전략이 필요하다. 한편 자연재해와 같이 위협을 만들어 내는 주체가 의도를 갖지 않으며 불특정 다수에게 영향을 미친다면 국가의 대응 전략은 자연재해 방지를 위한 예측과 예방이 되어야 한다. 또한 위험 발생 이전, 위기 국면 그리고 사후적 차원에서 위협을 최소화하기 위해서는 위기의 기간을 단축할 수 있는 국가적 역량과 위기 이전의 상태로 회복할 수 있는 탄력성을 갖추는 것 또 안전한 국가가 가져야 할 핵심 역량이다.

〈그림 IV-8〉 글로벌 공급망과 위험/위협의 개념도



글로벌 공급망은 공급망에 참여하는 행위자와 행위자의 네트워크로 구조화 되어 있어 공급망 곳곳에 위험이 내재되어 있다. 따라서 공급망 변화에 따른 위험/위협을 경감하기 위해서는 글로벌 공급망에 대한 종합적 접근과 함께 다양한 수준에서의 위험관리 정책이 필요하다. 특히 안전한 국가의 지향점이 국가 안보와 함께 국민의 안전에 있다면, 국가 주도성, 전략의 효과성 그리고 정부 정책에 대한 투명성과 개방성을 함께 고려할 필요가 있다.

나. 글로벌 공급망 위협의 특징과 최근의 변화 양상

기존 국가 간 양자무역을 중심으로 이루어졌던 교역 관계는 선진국의 중저소득 국가에 대한 외국인직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 확대 그리고 생산 과정 분산으로 중간재 무역을 증가시키면서 글로벌 공급망은 점차 확대되었다. 1980년대 중반 선진국에서 중저소득 국가에 대한

FDI는 급격히 증가했으며, 1990년대에는 개발도상국들이 다국적기업의 FDI를 유치하면서 선진국과 중저소득 국가들은 공급망 네트워크를 구축하게 되었고, 점차 글로벌 공급망으로 통합되었다. 2008년 이후에는 중국이 제조 강국으로 부상하는 가운데 2009년 글로벌 금융 위기가 발생하면서 글로벌 공급망은 점차 변화의 모습을 보였다. 그리고 선진국과 신흥 경제국 사이의 분업 구조 변화 그리고 선진국에 대한 교역 의존 약화도 글로벌 공급망을 변화시킨 또 다른 원인이었다.

2020년 세계은행(World Bank)의 글로벌 공급망 참여 유형 분석에 따르면 지난 25년간(1990~2015) 글로벌 공급망에 참여한 146개 국가의 분업 구조는 점차 고도화되었으며, 그중에서도 한·중·일, 미국, 캐나다, 서유럽 국가들이 혁신 활동과 제조 및 서비스에 특화되었다고 보고되었다. 낮은 차원의 제조 국가에서 고차원의 제조 및 서비스 국가로 상승한 국가로는 중국, 인도, 필리핀, 태국 등이 보고되었다. 한국은 제조 및 서비스 국가에서 혁신 활동 국가로 상승한 10개국 중 하나였다. 결국 2008년 이후 글로벌 공급망 고도화의 정체가 이어지는 가운데 4차 산업혁명, 미·중 갈등, 보호무역주의의 확산 그리고 코로나19는 글로벌 공급망 약화를 가속화하며 국제 분업 네트워크가 만들어 내는 효과에 부정적인 영향을 미치고 있다.

글로벌 공급망 구조 변화가 국가 또는 개인에게 어떠한 위험/위협을 만들어 내는가를 살펴보기 위해서는 위험/위협의 유무와 위협의 주체를 세분화하여 그 특징을 고려할 필요가 있다. 다시 말해, ① 위험/위협의 의도가 있는 국가가 다른 국가의 공급망에 미치는 영향, ② 위험/위협의 의도가 없는 국가가 다른 국가의 공급망에 미치는 영향, ③ 위험/위협의 의도가 있

으면서 개인 차원의 공급망에 미치는 영향, ④ 위협/위협의 의도가 없으며 개인 차원의 공급망에 미치는 영향으로 구분할 수 있다.

1) 위협의 의도가 있는 국가가 다른 국가의 공급망에 미치는 영향

글로벌 공급망 약화 또는 해체가 국가에게 위협을 만들어 내는 형태이다. 특히 국가가 정치적 목적으로 목표 국가에게 글로벌 공급망 약화 또는 해체를 수단으로 위협을 가해 상대 국가가 나의 의도를 따르게 하는 유형이다. 공급망 참여 국가 중 글로벌 공급망에 더욱 의존하는 국가에게 위협의 효과는 보다 크게 나타난다. 그러나 글로벌 공급망은 국가 간 상호의존을 바탕으로 하고 있어 위협을 만들어 내는 국가가 목표 국가를 대체할 수 있는 공급망을 찾지 못한다면 자국의 공급망이 위협받을 수 있으며, 더 나아가 글로벌 공급망에 참여하는 모든 국가들도 위협 또는 위협에 빠질 수 있는 함정이 있다. 대표적 사례로는 미·중 전략경쟁 그리고 일본의 한국에 대한 불소 수출 금지가 있다.

미·중 전략경쟁은 글로벌 공급망 구조 변화에 가장 큰 영향을 미치는 사안이다. 2018년 트럼프 행정부 이후 미국이 중국산 제품에 대해 고관세를 부과하며 시작된 양국의 무역전쟁은 바이든 행정부 이후에도 최첨단 기술 영역에 대한 공급망 구축 경쟁으로 이어지고 있다. 2000년대 초 중국은 WTO 가입 이후 높은 수출 경쟁력과 세계 시장 선점으로 세계의 공장으로 급부상했다. 특히 중국은 2015년 중국의 제조업 활성화 그리고 산업 고도화를 목표로 ‘중국제조 2025’ 전략을 제시했다. 이 효과에 힘입어 2019년 중국의 1,795개 품목이 세계 시장 점유율 1위를 기록했으며, 2020년에는

반도체 세계 시장 점유율도 15%에 달했다. 제조업 강국으로 발돋움하고자 하는 중국의 경제 체질 변화는 중국 중심의 공급망 체계를 더욱 강화했다. 그러한 가운데 코로나19는 미국의 글로벌 공급망의 불확실성에 대한 위기 의식을 더욱 높였다.

한편 미국의 바이든 대통령은 취임 직후 ‘행정명령 14017호(2021. 2. 24.)’를 발표하며 미국에게 중요한 반도체, 희토류 등 주요 광물자원, 의료·조제, 첨단 배터리에 대한 공급망 실태 점검과 방위산업, 공중보건, 교통망, 농업, 정보통신기술, 에너지 등에 대한 공급망을 점검을 지시했다. 관련해 중국은 19기 5중전회에서 ‘국민경제사회발전 제14차 5개년 계획과 2035년 장기 목표에 대한 건의’를 심의 통과해 미국의 탈중국화 전략에 대응하는 모습을 보였다.

결국 미국과 중국은 미·중 전략경쟁 심화 그리고 코로나19로 불확실해진 글로벌 공급망에 대해 자국 공급망의 안정성 그리고 복원 가능성을 강화하기 위한 전략을 추진했다. 한편 중국은 2012년 일본과 동중국해 분쟁 과정에서 희토류 공급 여부를 일본에 대한 레버리지로 활용한 바 있으며, 2020년에는 호주와의 무역분쟁에서 호주산 와인과 쇠고기를 자국의 공급망에서 배제함으로써 호주 정부에 대한 정치적 압박을 강화했다.

한·일 관계에서는 2019년 일본의 한국에 대한 불화수소 수출 규제도 일본이 한국에 대한 수출 규제로 한국의 행동을 변화시키고자 했던 사례이다. 당시 일본 경제 산업성은 대(對) 한국 수출관리 강화를 목적으로 ‘백색국가’ 대상 27개국에서 한국을 제외했다. 불소 소재는 다른 물질로 대체 불가능하며 반도체, 디스플레이, 이차전지, 태양전지, 수소 연료전지, 항공 우주 등 국가주력 및 기간산업 핵심 소재로 활용된다. 당시 일본기업은 플

루오린 폴리이미드(FPI), 포토 리지스트(PR) 그리고 고순도 불산 에칭가스(HF) 등 3개 품목에 대한 세계 생산량의 70~90%를 차지하고 있었다. 불소 소재는 한국 핵심 상품인 TV, 스마트폰 그리고 반도체에 필수적인 소재로 대체 물질 확보가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 일본으로부터 원활한 수입이 이루어지지 않으면 한국 경제에 심각한 타격을 줄 수 있었다. 그러나 한국 정부는 일본의 규제 이후 불화수소를 대체할 수 있도록 정부 방침을 정하고, 기업은 기술 개발을 통한 상품화로 일본으로부터 수입하는 부품·소재를 대체했다. 이처럼 한국 정부와 기업은 일본 중심의 불화수소 공급망 의존도를 낮추고, 반도체 생산 소재 공급망을 재구축하며 일본의 공급망 변화에 따른 위협을 낮췄다.

2) 위협의 의도가 없는 국가가 다른 국가의 공급망에 미치는 영향

국가가 의도적으로 글로벌 공급망 변화를 만들어 내지는 않지만, 다른 국가에게 위협이 될 수 있는 유형이다. 글로벌 공급망의 중심(node) 국가의 공급망 변화 또는 산업 구조 변화로 글로벌 공급망이 변화하는 형태이다. 이는 다른 국가에 대한 정치적 목적과 의도는 없지만, 다른 국가는 글로벌 공급망 변화에 따라 자국의 이익을 반영할 수 있도록 공급망 체계 재편에 동참 또는 대응해야 하는 상황이다. 특히 글로벌 공급망에 의존도가 높은 국가는 중심 국가의 공급망 변화에 민감하게 반응할 수 있다. 이와 함께 강대국 또는 비대칭 동맹국가에 대한 공급망 의존도가 높다면 의존도가 높은 국가는 방기와 연루의 딜레마에도 빠질 수 있다. 미·중 전략경쟁에 따른 글로벌 공급망 재편 과정 중 기존 공급망에 참여하는 국가들이 비자발

적으로 공급망 재편에 참여하는 경우이다. 특히 한국에게는 미·중 전략경쟁이 첨단 기술 공급망 경쟁으로 확대하며 발생한 반도체 공급망 문제가 대표적 사례이다.

반도체는 모든 산업 그리고 각 공정에 필수품으로 경제 성장과 국가 안보를 위해 필요충분 조건이다. 반도체 공급망은 국가별 비교 우위에 따른 분업과 특화로, 그 공정은 설계, 제조, 후공정 3단계로 구분된다. 특히 설계자동화(EDA: Electronic Design Automation) 도구와 설계자산(IP), 제조 장비, 소재 등 다양한 보조 공정이 존재한다.

1970년대까지는 종합반도체 기업들이 반도체의 설계부터 최종 판매까지 모든 것을 총괄했으나, 2000년대 이후 반도체 공정은 ‘팹리스-파운드리(Fabless-Foundry) 분업’ 모델을 통해 반도체 공급망은 고도화 그리고 체계화되었다. 2019년에는 미국이 전체 반도체 설계 분야의 약 57% 매출 비중을 차지했고, 동아시아 국가들 중에는 타이완, 한국, 중국 등이 제조 및 후공정 단계에서 높은 비중을 차지했다. 한국의 반도체 산업은 1960년대 외국 반도체 회사들에게 재수출하는 후공정 산업으로 출발했다. 1980년대에 이르러 국내기업에 의한 대량 생산 및 자립 연구 개발 체제를 확립했다. 한편 한국의 삼성전자는 2017년 파운드리 사업부를 신설한 바 있다.

바이든 미국 행정부는 미국의 중국 반도체에 대한 높은 의존율을 국가안보 위협으로 인지하고, 반도체 산업의 리쇼어링 그리고 중국과의 디커플링으로 미국의 반도체 경쟁력 강화를 지시했다. 바이든 대통령은 ‘행정명령 14017호’를 통해 반도체 칩, 전기차용 대용량 배터리, 희토류, 의약품 등 4대 핵심 품목의 공급 사슬에 대해 100일간 검토를 진행하도록 했다. 미 의회도 ‘반도체 제조 인센티브 법안(CHIPS for America Act)’과 ‘반도체

투자 세액 공제를 위한 법안(FABS Act)'을 추진하며 미국의 반도체 산업 강화정책을 지원하고 있다. 특히 바이든 행정부는 반도체 부족 사태 및 공급망 교란을 겪으며 한국, 일본 그리고 타이완과 반도체 동맹을 구축했으며, 이를 중심으로 미국 중심의 반도체 공급망 구축에 총력을 다하는 중이다. 반면 중국은 미국의 반도체 제재에 대응해 반도체 자급률을 높이는 '반도체 국산화' 정책을 추진 중이다. 결국 미국과 중국의 반도체를 둘러싼 충돌 양상은 상호 디커플링으로 이어지고 있으며, 소재 및 장비를 공급하는 제3국의 기업들에게도 영향을 미쳤다. 결국 반도체 공급망을 둘러싼 미-중 전략경쟁은 세계 반도체 공급망의 양분과 반도체 설계 및 기반을 선점의 목적으로 더욱 치열하게 진행 중이다. 그 가운데 한국은 미국 반도체 조달을 위한 동북아 핵심 국가이면서 중국에 대한 중간재 수출 비중이 60%에 달하는 국가이다. 이들 미-중 전략경쟁이 만들어 내는 반도체 공급망 재편은 한국의 반도체 공급망 그리고 안보에 영향을 주고 있다.

3) 위협의 의도가 있으면서 비국가 행위자의 공급망에 미치는 영향

국가가 개인 또는 기업과 같이 국가 이외의 행위자에 영향을 주고자 위협의 의도를 가지고 이들의 글로벌 공급망에 영향을 주는 유형이다. 국가는 글로벌 공급망을 수단으로 비국가 행위자의 공급망을 제한해 이들이 국가의 정치적 목적에 순응하도록 하도록 한다. 국가는 강제, 강압, 제재 등 다양한 수단을 통해 비국가 행위자에게 위협을 할 수 있다. 미-중 전략경쟁 가운데 5G를 둘러싼 미국의 화웨이에 대한 제재가 대표적인 사례이다.

정보통신기술(ICT)은 국가 안보와 군사작전의 승패를 좌우하는 핵심 요

소가 되고 있다. 특히 5G 네트워크 기술은 최신의 데이터 전송의 속도와 양을 결정하는 핵심 기술이며, 통신사 그리고 통신 장비에 설치된 백도어(backdoor)로 국가, 기업 그리고 개인의 중요 기밀 정보 유출이 가능하기 때문에 국가 안보 차원에서 중요하다. 5G 네트워크는 인공지능과 같은 신 기술과 결합하면서 사회간접자본을 포함해, 물류, 운송, 사법기관까지 영향을 미치고 있다. 그러나 국가가 5G 네트워크와 같이 국가 안보 핵심기술을 단일 업체에 의존한다면, 네트워크 제공자의 의도나 기능에 따라 국가에게는 위협이 될 수 있다. 따라서 국가는 정보통신기술을 제공하는 통신사 및 장비 제조사에 대한 신뢰가 기반이 되어야 만약의 안보 위협으로부터 자유로울 수 있다.

미국이 중국의 화웨이에 대한 견제를 시작한 것은 2012년부터이다. 당시 미 하원은 미국 정부와 미국의 주요 통신 기업이 화웨이의 통신 장비를 사용할 경우, 화웨이가 설치한 백도어(backdoor)로 미국의 정보가 유출될 수 있음을 경고했다. 화웨이는 통신사의 허가나 감독 없이 통신망 접근은 어렵다고 주장하며 미국측의 주장을 부정했다. 특히 화웨이의 런정페이(任正非) 회장과 중국 공산당과 연관성 그리고 중화인민공화국 국가정보법(2017. 6.)이 발효되며 화웨이의 기업 신뢰도는 더욱 악화되었다. 미국은 2018년 동맹국들에게도 화웨이 제재에 동참할 것을 촉구했으며, 2019년에는 화웨이에 대한 거래 금지 조치를 내렸다. 2020년 미국 상무부는 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulation) 개정을 통해 화웨이에 대한 규제를 강화했으며, 타이완 기업인 TSMC를 내세워 화웨이에 대한 파운드리 공급을 차단했다. 미국의 이 같은 제재 조치는 화웨이에 대한 파운드리 공급 차단을 통해 병목효과(chokepoint effect)를 노린 것으로

화웨이 수입의 90%에 영향을 미칠 것이라 보고되었다.

결국 미국은 중국 기업 경쟁력 약화로 중국의 첨단 기술 기업에 대한 기술 의존과 함께 중국에 대한 경제적 의존을 동시에 낮추는 탈동조화 전략을 추진했다. 미국은 화웨이와 함께 ZTE 등 중국 ICT 기업을 거래금지 대상 기업목록에 등재한 바 있으며, 동시에 다른 국가들이 미국산 또는 제3국을 경유해 이들 기업에게 소프트웨어 및 기술이 수출되는 것을 금지했다. 또한 미국은 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드가 참여하는 ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’ 국가 그리고 일본, 독일, 프랑스 등과 반화웨이 진영을 구축하며 화웨이와의 디커플링을 추진했다.

미국의 화웨이에 대한 제재는 한국 그리고 한국 기업이 미국과 중국 사이에서 선택의 압박이 되었다. 삼성전자와 SK 하이닉스는 2019년 9월 미국 정부의 공급 제재 조치로 화웨이에 메모리 반도체 공급을 중단했으며, 미국은 LG 유플러스 통신회사에게도 신뢰할 수 있는 공급자를 선택해야 함을 강조했다. 결국 화웨이 문제는 미국과 중국의 경제·기술의 문제가 아닌 4차 산업혁명으로 재편되는 글로벌 공급망 변화 속에서 양국의 패권 경쟁이라 할 수 있으며, 이는 더 나아가 한국의 공급망에도 영향을 미치는 사안이다.

4) 위협의 의도가 없으며 개인 차원의 공급망에 미치는 영향

위협의 의도가 없지만 개인에게 영향을 미칠 수 있는 상황은 위협으로, 기상이변, 코로나19와 같은 재난 재해가 글로벌 공급망에 영향을 미치는 경우이다. 국가들은 코로나19가 전 지구적으로 확산하자 국내적으로는 시

민들의 이동을 제한하고 국제적으로는 국경 봉쇄로 방역을 통한 바이러스 확산 방지에 최우선 했다. 그러나 개별 국가들의 방역을 목적으로 하는 국경 단절은 이내 전 지구 차원의 원자재 및 부품 공급 그리고 물류 혼란으로 이어졌으며, 결국 전 지구적 차원의 공급망 문제를 만들어 냈다. 특히 코로나19가 세계 원자재의 주공급원이면서 제조 강국 중국에서 발생하면서 글로벌 공급망 붕괴는 더욱 심각했다.

2020년 코로나19가 발생했을 당시, 모든 국가들은 국경을 봉쇄하며 물류의 이동을 제한했다. 또한 개인과 기업의 활동은 위축되어 인력 감축과 함께 공장도 점차 생산을 줄였다. 그 가운데 전 세계적으로 방역물품의 수요가 증가하면서 중국의 의료 자재 공장에 대한 생산량이 확대되었으며, 완성된 제품은 다시 전 세계 화물선을 통해 각 대륙으로 분산되었다. 또한 팬데믹이 세계적 차원의 수요 감소를 만들 것이라 예측했지만 소비자의 보복 소비, 온라인 쇼핑 그리고 각국의 정부 지원금에 따른 소비 증가로 글로벌 물류 배송은 점차 증가 되었다. 그러나 코로나19 발생 초기 당시 위축되었던 생산시설과 노동력 회복은 더뎠고, 생산을 위한 부품 부족이 연쇄적으로 발생하며 반도체, 자동차 그리고 의료 장비 완성품 생산에 차질을 만들어 냈다. 또한 코로나19는 방역에 취약한 국가의 개인들에게는 백신 및 식량 공급망에도 영향을 미치며 개인의 생존을 위협하는 현상을 만들어 냈다. 결국 코로나19는 공급 차원의 원자재 및 부품 측면의 공급망과 수요 차원에 대한 변동성과 불확실성을 높여 글로벌 공급망 위협에 대한 취약성을 확대했다.

다. 안전한 국가를 위한 글로벌 공급망 위험 대처 전략

1) 위험/위협시 예측-예방 역량 확보 전략

글로벌 공급망 위험에 대처하기 위해서는 글로벌 공급망의 변화 양상을 파악해 위험/위협 발생 이전에 이들에 대한 예측과 예방할 수 있는 역량 확보가 중요하다. 글로벌 공급망 관련 위험/위협의 발생 원인은 국가, 비국가 그리고 자연 재해와 같은 다양한 요인으로 발생한다. 특히 글로벌 공급망은 국가 사이의 연결망으로 이루어지기 때문에 안정적인 공급망 관리를 위해서는 안정적 네트워크 관리를 위한 국제적 관리 체계 강화와 개별 공급자의 역량 확보가 필요하다. 국제적으로는 국제 규범 구축과 이를 안정적으로 관리할 수 있는 국제 거버넌스 확립일 것이며, 국내적으로는 위험/위협이 발생하지 않도록 공급망의 비교우위 확립과 공급망의 다변화 그리고 예측-예방 시스템 구축이 필요하다.

첫째, 국제적 차원에서 국제 거버넌스 역할 회복이다. 글로벌 공급망의 불안요인 중 하나는 기존의 국제 무역 분쟁을 조정할 수 있는 조정 기관, 즉 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 신뢰성 약화와 역할 축소에 있다. WTO는 국가 간 상호 합의한 경제 규범을 바탕으로 국가 간 발생하는 무역 마찰 또는 분쟁을 조정하는 역할을 해 왔다. 그러나 트럼프 행정부 이후 글로벌 거버넌스에 대한 부정적 인식, 미국 우선주의와 패권력 약화 그리고 첨단 기술 발전에 따른 디지털 무역의 출현은 기존 국제 무역 질서를 담당하던 WTO의 약화를 가져왔다. 특히 미국과 중국은 상호 경제적 의존을 타국의 의도를 변화시키기 위한 수단으로 활용하면서 전략

경쟁 그리고 경제 안보화를 심화하고 있으며, 동시에 상호 연결이 핵심인 글로벌 공급망을 디커플링을 통해 자국 중심의 공급망으로 재편하는 움직임을 보이고 있다. 그러한 가운데 일부 국가들은 자국의 이익 실현을 위한 보호무역과 산업 경쟁력 강화로 자국 중심의 글로벌 공급망을 구축하려는 움직임을 가속화하고 있다.

글로벌 공급망 관리는 행위자 사이에 상호 협력을 바탕으로 한 조정과 협력 그리고 비교 우위를 바탕으로 하는 안정적이고 최적화 한 국가 간 파트너십이 전제되어야 한다. 따라서 효율적인 기능 배분을 기초로 하는 글로벌 공급망 구축을 위해서는 서로 다른 국가의 이익을 조정하는 글로벌 경제 거버넌스 회복과 구성원 사이에 국제 규범 준수를 통한 선순환적인 파트너십 구축이 요구된다. 이 같은 글로벌 공급망의 선순환적 구조는 국가들의 협력관계를 유도할 수 있으며 지역 그리고 국제적 차원의 공급망 예측-예방 시스템 구축 실현도 가능하게 할 수 있다.

둘째로 국가 차원에서 자국의 글로벌 공급망 역량 강화 그리고 공급망 다변화를 이룰 수 있어야 한다. 글로벌 공급망은 국가의 경제적 비교우위를 근거로 하지만 전 지구적 차원에서는 효율적인 기능 배분 구조를 의미한다. 따라서 글로벌 공급망 참여 국가가 공급망 내에서 경제와 기술 차원의 비교우위를 가진다면 공급망 변화에 따른 위험/위협을 최소화할 수 있다. 따라서 개별 국가는 공급망 내에서 비교우위를 확보하기 위한 국가적 투자 그리고 연구 개발을 통한 경쟁력 확보가 전제되어야 한다.

2) 위기 시 관리 역량 확보 전략

국가는 위기 발생 시 위기관리 역량을 바탕으로 국가 안보 그리고 국민의 안전을 보장해야 한다. 국가는 글로벌 공급망 체계에 대한 지속적인 모니터링을 바탕으로 위험/위협이 발생했을 경우 이를 관리할 수 있는 위기관리체계 구축과 대체재 확보를 위한 국제 협력 그리고 근본적 차원의 공급망 다변화를 모색해야 한다.

첫째, 위험/위협 발생 시 국가는 이를 관리할 수 있는 관리체계를 구축할 필요가 있다. 국가는 국가의 이익에 영향을 미칠 수 있는 필수물자에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 특히 국가의 의도가 반영된 공급망 변화는 행위자의 목표가 반영된 사안으로 공급망 변화로 발생할 수 있는 위협 요소와 취약성을 파악할 수 있는 대응 체계 구축이 필요하다.

둘째로 글로벌 공급망의 단절로 위험/위협이 발생했을 때, 이를 신속히 대체할 수 있도록 글로벌 공급망 변화에 대한 대응을 목적으로 하는 국제 협력이 필요하다. 글로벌 공급망은 효율성과 최적화를 바탕으로 비교우위를 기반으로 하는 네트워크 구조이다. 글로벌 공급망의 단절은 공급망에 참여하는 경제 주체 모두에게 비용으로 작동되므로, 공급망 참여 국가들은 상호 국제 협력 체계를 구축할 수 있어야 한다. 또한 개별 국가는 단절을 통해 발생할 수 있는 비용을 최소화하기 위해 위기 발생 시 상품, 서비스 그리고 자원을 대체할 수 있도록 다양한 공급망 확보와 효율적 생산 기능 배분을 위한 공급망 다변화가 필요하다.

3) 재난 시 회복 확보 전략

글로벌 공급망 체계의 붕괴로 위험/위협이 발생 이후에 국가는 공급망 체계의 위험/위협 발생 이전의 상태로 회복할 수 있도록 하는 회복 전략이 필요하다. 특히 자연재해 그리고 국내외적 경제 환경 위험은 국가의 의도와 관계없이 발생할 가능성이 높으며 개별 국가가 이를 관리하기에는 어려움이 따른다. 따라서 국가는 글로벌 공급망 구성원 사이에 조정과 협업을 통한 대응체계를 구축하는 한편, 국가적 차원에서 위험/위협 발생 시 수요와 공급에 미치는 영향에 대한 과학적이고 명확한 분석으로 민관 협력을 기반으로 하는 대응이 필요하다. 특히 국가의 위험/위협에 대한 회복에 대한 전략은 국민의 이해와 동의가 절대적으로 요구되는 사안으로 민관 협력을 바탕으로 하는 대응 거버넌스 체계 구축은 재난 시 회복 전략 실현을 위해서는 필요충분조건이 된다.

라. 한국의 안전한 국가 전략에 주는 함의

안전한 국가는 국민이 일상에서 두려움을 느끼지 않도록 전통적 그리고 비전통적 안보 위협으로부터 국민의 안전을 확보하는 국가를 의미한다. 글로벌 공급망의 변화는 국가 그리고 국민의 일상을 위협/위협에 빠뜨릴 수 있다. 특히 글로벌 공급망의 핵심 국가가 공급망 변화를 통해 자신의 정치적 목적을 달성하고자 글로벌 공급망 체계를 바꾸거나 경제적 상호의존을 안보화한다면, 글로벌 공급망에 의존하는 다른 국가와 국민은 심각한

위험/위협에 직면하게 된다. 따라서 국가는 국가와 국민의 안전을 보전하기 위해 안정적이고 최적화한 글로벌 공급망 관리를 위한 역량 확보가 필요하다.

코로나19 그리고 미·중 전략경쟁의 한 가운데 놓인 한국은 지역 내 중간재 수출을 통해 경제 성장을 이룩한 국가로 불안정한 글로벌 공급망은 결국 한국 경제 안보에 직접적인 위협이 될 수 있으며, 결국 국가와 국민의 생존에도 심각한 영향을 주는 문제이다. 따라서 글로벌 공급망 변화에 따른 위험/위협이 발생하지 않도록 우리의 국익을 반영한 안정적이고 효율적인 글로벌 공급망 체계 구축을 위한 위기관리 능력을 갖추어야 한다. 한국이 글로벌 공급망 변화로 발생할 수 있는 위기관리 역량 구축을 위해서는 <표 IV- 9>와 같이 예측-예방 역량, 위기 시 관리 역량 그리고 재난 시 회복 전략으로 세분화하여 고려할 수 있다.

<표 IV- 9> 글로벌 공급망 변화 대응을 위한 안전 국가 전략

예방	관리	회복
<ul style="list-style-type: none"> · 국제 경제 거버넌스 회복 전략 · 공급망 자강 전략 · 위기 예방 전략 	<ul style="list-style-type: none"> · 탄력적 공급망 관리 전략 · 글로벌 경제 규범 구축 전략 	<ul style="list-style-type: none"> · 재난 대응 및 회복 전략 · 민관 협력 거버넌스 구축

위기 발생 이전에는 예측-예방 역량 강화를 위해 국제 경제 거버넌스 회복 전략, 공급망의 중심 노드(node) 국가를 위한 공급망 자강 전략 그리고 위험/위협을 예측할 수 있는 위기 예방 전략이 필요하다. 첫째, 국제 경제 거버넌스 회복으로 국가들이 국제규범을 준수해 글로벌 공급망의 위험/위협이 최소화 할 수 있도록 한국을 중심으로 하는 중견국 외교를 적극적

으로 실현할 필요가 있다. 2009년 글로벌 금융위기 이후 글로벌 공급망은 전 지구적 차원의 보호주의의 강화, 미국과 중국의 발전 전략 변화 그리고 ICT 기술 발전과 자본재 가격 변화로 구조적인 변화가 나타났다. 특히 미국과 중국의 보호무역 기조는 WTO와 같은 기존 국제 경제 거버넌스의 기능을 약화했으며, 미국과 중국을 중심으로 양강 구조화하고 있다. 더 나아가 미국은 동맹국 그리고 중국은 일대일로를 중심으로 글로벌 공급망을 자국 우선의 글로벌 공급망 재편하며 상호 탈동조화(decoupling) 중이다. 이 같은 글로벌 공급망 구조 변화는 결국 중간재 수출을 중심으로 하는 한국 산업에는 도전 요인이 되고 있다. 따라서 한국은 미국과 중국의 진영화가 고착되기 이전에 중견국과의 연대와 공조를 통해 국제 경제 거버넌스 역할을 회복할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 글로벌 자강 전략으로 글로벌 공급망의 중심(center node) 국가를 위한 기술 경쟁력 강화 및 대체재 확보가 필요하다. 이를 위해 우리 글로벌 공급망 전략의 유연성 확보를 위해 경제 및 기술 강국으로서 우리의 입지를 강화하며, 미국, EU 그리고 중국 등의 국가가 한국에 의존성을 더욱 높이는 전략이 필요하다. 예컨대 우리 반도체 산업의 기술 경쟁력 강화를 위해 정부 차원의 신기술 개발 및 육성 전략을 강화할 필요성이 있다. 특히 신기술 개발을 통해 차세대 반도체, 시스템 반도체 그리고 첨단 패키징 개발을 통해 반도체 산업의 기술 우위 전략을 추진해야 한다. 또한 평시 위험/위협을 예측할 수 있는 위기 관리 시스템 구축으로 글로벌 공급망 현황에 대한 모니터링으로 위험/위협에 대한 예측 능력을 강화할 필요가 있다.

위기 시에는 글로벌 공급망 변화에 따른 영향을 최소화할 수 있도록 탄력적 공급망 관리 전략과 함께 국익을 반영할 수 있는 글로벌 경제 규범 구

축 전략이 필요하다. 정부는 글로벌 공급망 위기/위협 발생 시 관련 대체재 및 물량을 즉시 확보해 국내 산업에 대한 충격을 최소화할 수 있도록 해야 하며, 피해 기업에 대해서는 대한 재정 및 세제 지원으로 공급망 불안정성을 해소할 수 있어야 한다. 특히 강대국 중심의 글로벌 공급망에서 우리의 이익을 반영할 수 있는 네트워킹으로의 변화를 위해 양자 그리고 다자간 무역협정을 통해 공급망 다변화를 만들어야 한다. 선진 경제 국가들이 글로벌 공급망 대응을 위해 아세안(ASEAN) 국가들로 산업 생산 시설을 이전하는 가운데, 우리도 글로벌 공급망에 대한 이익 구조 다변화와 함께 아세안과의 협력을 강화할 수 있어야 한다. 특히 싱가포르를 중심으로 디지털 경제 거버넌스 구축을 추진 중인 아세안과의 협력은 향후 디지털 경제 규범을 구축하는 데 우리의 국익을 반영할 수 있는 중요한 기회가 될 수 있으며, 양자 간 경제 협력 강화는 상호 공급망 다변화를 만들어 낼 수 있다. 따라서 기존 신남방정책의 강점과 한계점에 대한 명확한 분석을 바탕으로 공급망 다변화와 대체재 확보를 위한 신남방정책2.0으로 국제 협력을 추진할 수 있어야 한다.

재난 시 국가는 위험/위협 품목에 대한 대체재를 긴급히 확보해 재난을 최소화해야 할 수 있어야 한다. 이를 위해 글로벌 공급망 위험/위협을 국가 재난 수준에서 대응할 수 있는 대응 체계 구축이 필요하다. 글로벌 차원에서 공급망에 참여하는 구성원 사이에 조정과 협업을 통한 대응 체계 구축과 함께 글로벌 공급망 변화가 한국에게 미칠 수 있는 영향에 대한 다양한 시나리오 개발로 위기 대응 능력을 갖추 수 있어야 한다. 특히 국가적 차원에서 위험/위협 발생 시 공급과 수요에 미칠 수 있는 영향에 대한 과학적이고 명확한 분석을 바탕으로 민관 협력을 기반으로 하는 우리 국민에

게 실질적인 효과를 만들어 내는 대응 체계가 구축 되어야 한다.

글로벌 공급망 위험에 대처하기 위해서는 글로벌 공급망의 변화 양상을 파악해 위험/위협 발생 이전에 이들에 대한 예측과 예방할 수 있는 역량 확보가 중요하다. 특히 글로벌 공급망은 국가 사이의 연결망으로 이루어지기 때문에 공급망 관리를 위해서는 안정적 네트워크 유지와 관리를 위한 국제 거버넌스 확립 그리고 국가적 차원의 공급망 비교우위 확립과 공급망의 다변화 그리고 예측-예방 시스템 구축이 필요하다. 한국은 수출주도형 국가로서 중간재 수출을 통한 경제 성장을 이루어 왔다. 따라서 한국은 구조적으로 다른 국가보다 글로벌 공급망 변화에 대한 영향을 더 많이 받을 수밖에 없다. 특히 전 지구적 차원의 보호무역 기조의 확산은 한국에 더욱 큰 위기를 만들어 낼 수 있다. 따라서 안정적인 글로벌 공급망 구축을 위해 우리의 경제·기술 경쟁력을 갖추어와 동시에 공급망 다변화 그리고 글로벌 경제 거버넌스 회복을 위한 외교 역량 강화를 동시에 갖추어야 한다.

INSS

V

맺음말



이상에서 살펴본 안전한 국가를 만들기 한 국가 역량과 대응 전략의 내용을 정리하여 그 시사점을 도출해 보고자 한다. 물론 앞에서 개념적으로 살펴본 과제들은 안전한 국가를 만들기 위한 일부 사례에 불과할 것이다. 실제 상황에서 이러한 위협/위협 요인들은 훨씬 더 복합적으로 나타날 것이며, 앞에서 살펴보지 못한 수많은 다른 변수들이 동시 작동할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 위협이나 위협으로부터 안전한 국가를 만들기 위한 국가의 역량이 무엇인지, 대응 전략의 핵심이 무엇인지를 식별하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 그것이 안전한 국가 건설을 위한 기초 작업이기 때문이다.

〈표 V-1〉 안전한 국가 구축 전략

	예측-예방 단계	관리 단계	회복 단계
전통 안보	<ul style="list-style-type: none"> • 위협 감소 전략 • 자강 전략 • 억제 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 최단시간, 최소피해 	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 대응
치안	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 조기대응 • 과학치안 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 위협 제거 	<ul style="list-style-type: none"> • 신뢰국가 전략
기후 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 조기 경보, 정보화 전략 • 거버넌스 구축 • 국제협력 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 복합재난 차단 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 회복탄력성 제고전략
감염병	<ul style="list-style-type: none"> • 조기 인지 신속 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협력
공급망	<ul style="list-style-type: none"> • 공급망 자강 전략 • 공급망 다변화 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 공급 탄력성 제고 • 국제협력 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협력
종합	<ul style="list-style-type: none"> • Mini-Max 전략 • 맞춤형 조기 대응 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 최단시간, 최소피해 • 확산 차단 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협력 • 종합적 대응 전략

앞에서 살펴본 바와 같이 모든 위험과 위협의 대응에 있어 가장 중요한 것은 그것이 현실화되기 이전 단계에서 차단하는 것이다. 예컨대 전통안보 위협의 경우 예방외교를 통해 상대방의 공격 의지를 무력화하거나, 군비통제를 통해 위협 능력을 감소시키는 한편, 자신의 취약성을 감소시키기 위한 자주국방과 동맹강화 등이 요구될 것이다. 이러한 노력에도 불구하고 억지에 실패하여 위기가 발생할 경우, 최단시간 내에 가장 적은 피해로 상황을 마무리하는 것이 중요하다. 다만, 전쟁 이후 회복 단계의 능력은 군사적 대응과 전혀 다른 차원의 문제로 종합적 국가 역량이 필요한 과제가 될 것이다. 치안 문제의 경우에도 피해가 발생하기 이전 조기 대응이 가장 중요하며, 이를 위해 과학화된 치안 역량 강화가 필요하다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 실제 범죄가 발생한다면, 각 범죄의 특성에 맞는 맞춤형 대응을 통해 신속히 위협을 제거해야 할 것이다. 이후 회복 단계에 들어서면, 국가에 대한 신뢰를 기초로 더 안전한 일상으로의 회복이 필요하다.

반면 기후변화나 감염병과 같이 주체의 의도성이 개입되지 않는 위협의 경우 위협의 현실화 가능성을 사전에 빠르게 인지하는 것이 중요하며, 인지된 위협에 대해서는 국내적 차원과 국제적 차원에 협력체계를 구축하여 대응할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 위협이 현실화될 경우 특정 분야의 위기가 다른 위기와 중첩되거나, 위기의 효과가 증폭되지 않도록 차단하는 것이 중요하며, 이를 위한 공공의 역량 강화가 필수적이다. 마지막으로 회복 단계에서는 민관 거버넌스를 어떻게 구축하는지가 중요하다.

글로벌 공급망 위기의 경우 자연재해 등 주체의 의도성이 없는 위협으로부터 초래되기도 하지만, 특정 국가에 대한 제재 차원에서 의도적으로 발생하기도 한다는 점에서 이전에 살펴본 위험/위협과 다른 성격을 가진다.

하지만 그 대응 전략은 스스로 취약점을 최소화하고, 공급망을 다변화하는 등 다른 위협요인들에 대한 대응 전략과 큰 차이를 가지지 않는다.

이러한 논의를 종합하여 안전한 국가를 위한 국가전략을 정리하면 예측/예방 단계에서 안전 국가의 전략은 취약점을 최소화하고 대응 역량을 최대화하는 미니-맥스 전략(mini-max strategy)이 기본이 되어야 할 것이다. 또한 최대한 빠른 시점에 위협이나 위협의 현실화를 차단할 수 있도록 각 위협/위협의 성격이 맞춘 맞춤형 조기대응 전략이 마련되어야 한다. 이를 위해 과학적 예측 역량 강화, 국제협력을 통한 조기 대응 역량 강화 등이 필요한 것은 물론이다.

위기가 현실화된 시점에서의 관리 전략은 기본적으로 최단시간 최소피해 전략과 복합재난 차단 전략이 되어야 할 것이다. 개별 위기에 대해서는 가장 빠른 시간에 최소한의 피해로 위기를 극복해야 하며, 그 위기가 다른 위기와 연계되어 복합재난으로 증폭되지 않도록 할 필요가 있다.

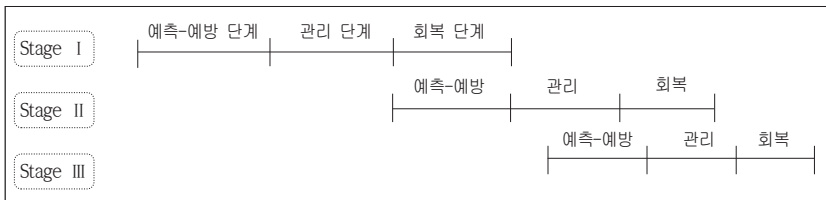
마지막으로 위기 국면이 지나 일상으로의 회복을 위해서는 국가와 민간의 협력 거버넌스가 제대로 구축되어야 한다. 위협/위협의 성격에 따라 다소간의 차이가 있지만 예측-예방 및 관리 역량과 일상으로 회복에 필요한 역량의 성격은 다소 다를 수 있다. 앞서 언급한 전쟁 이후 회복 역량이 대표적인데, 전후 회복에는 군사력과는 차원이 다른 종합적 국가 역량이 필요할 것이기 때문이다. 물론 회복 역량의 성격이 때면 이러한 것은 아니지만, 예측-예방 및 관리 단계에서의 전략이 위협/위협의 성격에 초점을 맞춘 맞춤형 대응이었다면 회복 단계에는 일반적으로 다소 포괄적/종합적인 전략이 요구된다.

여기에 더하여 실제 안전한 국가를 위한 국가전략 수립을 위해서는 최소

한 두 가지 측면에 대한 고려가 필요하다. 첫째, 각 위험/위협 사이클(예측/예방 → 관리 → 회복)이 한 번에 끝나는 것이 아니라 지속적으로 반복될 것이라는 점이다. 실제 현실에서 한 번에 종료되는 위험/위협은 거의 존재하지 않을 것이다. 따라서 한 번의 위험/위협이 마무리되는 ‘회복 단계’는 다음 위험/위협을 대비하는 ‘예측/예방단계’에 해당한다는 점이다. 이 내용을 도식화하면 <그림 V- 1>과 같다.

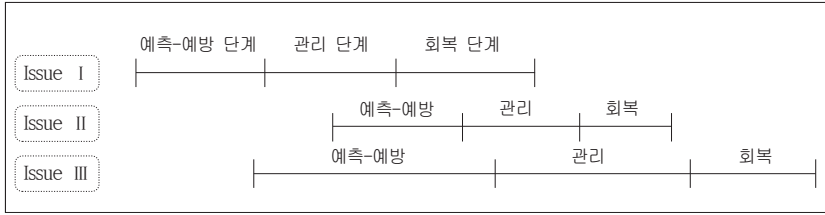
<그림 V- 1>에서 볼 수 있는 것처럼 첫 번째 위기 발생 과정(stage I)이 마무리되는 단계에서 같은 종류의 위기가 또 발생(stage II)할 수 있다. 또한 다음 위기의 발생은 반드시 회복 단계에서 시작되는 것이 아니라 훨씬 더 이른 시기에 시작될 수도 있다. 즉, 회복 단계에서의 전략은 다음 위기를 막기 위한 예측-예방 단계와 중복될 가능성이 매우 높다는 점을 고려해야 한다.

<그림 V- 1> 위험/위협의 반복성과 위험 대응 단계의 중첩



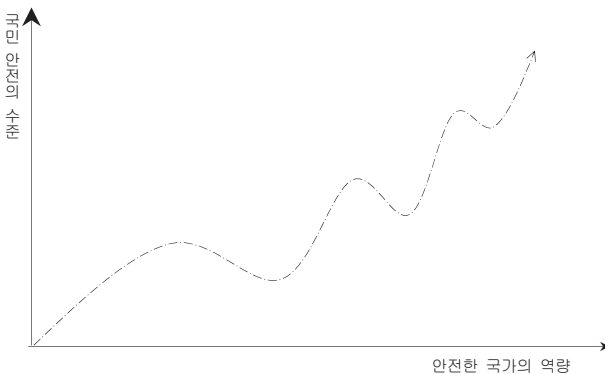
둘째, 각각의 위험/위협은 별개로 발생하기도 하지만, 다른 위기가 겹쳐서 복합적으로 발생할 수도 있다. 이 내용을 개념적으로 표현하면 <그림 V- 2>와 같다.

〈그림 V- 2〉 위험/위협의 중첩 가능성과 복합위기



〈그림 V- 2〉에서 볼 수 있는 것처럼 하나의 위기가 종료되지 않은 상황에서 새로운 위기가 발생할 수 있고, 경우에 따라 여러 위기가 동시다발적으로 발생할 수 있다. 예컨대 기후변화에 따른 대규모 자연재해가 발생하면 한편으로는 범죄의 발생이 증가할 수 있고, 다른 한편 감염병 확산이 우려된다. 그뿐만 아니라 재해의 성격에 따라서는 외부로부터의 군사적 침략의 위협의 증가할 수도 있다. 따라서 각각의 위험/위협에 대한 대처 과정에서 중요한 것은 특정 위기가 다른 위기로 확산되지 않도록 차단할 수 있는 확산방지 전략의 병행이 필요하다.

〈그림 V- 3〉 안전한 국가의 역량 증가에 따른 국민 안전의 수준 제고



또한 이전 단계에서의 경험 혹은 특정 분야에서의 위협/위협 대응의 경험이 다른 분야에서의 대응 경험과 공유발전하면서 안전한 국가를 건설하기 위한 국가 역량의 지속적 증가가 이루어져야 한다. 이를 통해 위기 발생 시 일시적으로 국민안전의 수준이 떨어질 수는 있지만 이를 극복하고 더 나은 단계로 나아가야 한다. 여기서 초점은 첫 번째 위기보다 두 번째 위기를 극복하는 시간이 더 짧아야 하고, 회복의 수준이 그 이전보다 더 나아질 수 있어야 한다는 점이다. 이 내용을 간략하게 표현하면 <그림 V- 3>과 같다. 현대 사회에서 위협/위협의 원인을 완전히 제거할 수는 없다. 따라서 위협/위협 대응을 위한 국가의 역량 역시 끊임없이 보완·발전되어야 할 것이다.

이 연구에서는 위협사회에 대비하기 위한 안전 국가 건설의 과제를 검토하여 보았다. 물론 이 연구에서 검토한 몇 가지 위협/위협의 사례는 실제 상황에서 발생할 수 있는 수많은 위협/위협의 극히 일부에 지나지 않을 것이다. 하지만 위협/위협의 종류가 다양할지라도 그것이 발현되고 극복되는 과정, 즉 ‘예측-예방 → 관리 → 회복’의 사이클은 동일하다고 할 수 있다. 이러한 위협/위협의 사이클에 주목하여 각 단계에서 필요한 역량과 이 역량의 활용 방식으로서 대응 전략을 구체화해 보는 것은 중요한 의미를 가진다. 여기에서 더 각 위협/위협의 반복성과 중첩성에 대한 고려한다면 보다 효과적이고 종합적인 국가위협 대응 전략을 마련할 수 있을 것이다.

코로나19 대응 과정에서 볼 수 있었던 것처럼, 과거 개인적 일로 여겨졌던 위협이 국가적 대응이 필요한 재난으로 발전할 수 있다. 또한 과거에 겪어보지 못한 위협/위협이 현실화되었을 때, 기존에 선진국으로 여겨졌던 국가들의 대응이 충분히 만족스럽지 못한 경우도 얼마든지 발생할 수 있

다. 따라서 위험/위협 사이클에 맞추어 미래의 위험/위협을 미리 예측하고 끊임없이 대비할 필요가 있다.

안전한 국가를 위한 국가전략

인쇄일 2022년 6월 24일

발행일 2022년 6월 30일

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

발행인 김기정

주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩

전화 02-6191-1000 Fax. 02-6191-1111

홈페이지 <http://www.inss.re.kr>

인쇄처 한국학술정보(주)

※ 본 책의 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

안전한 국가를 위한 국가전략

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

비매품/무료



9 791189 781767
ISBN 979-11-89781-76-7