

한국의 해양안보전략개념과 해군·해경 간 협력의 발전방향

정삼만*

I. 서론

II. 한국의 해양안보전략개념 정립

1. 해양안보전략의 필요성
2. 해양안보전략의 목표·개념·과업

III. 한국 해군·해경 간의 협력 모델: 국가합대

IV. 한국 해군·해경 간 협력의 발전방향: 상호운용성 증진

1. 정책결정분야
2. 지휘통제 및 작전운용분야
3. 전력건설분야
4. 물자운용 및 군수지원 분야
5. 국제협력분야
6. 법적·제도적 분야

V. 결론

* 한국해양전략연구소 연구실장, 군사전략 박사

I. 서론

항해할 때 제일 곤혹스러운 것은 바다에 안개가 자욱이 끼었을 때이다. 해무 속에서 전후좌우 상황에 대한 인지가 힘들어 배가 나가야 할 방향을 가늠하기 힘들기 때문이다. 정유년의 한 해가 저무는 세모의 한반도 망루에서 바라본 동아시아 해양안보는 아직도 시계가 보이지 않을 정도로 안개가 자욱한 형국이다.

오늘날 동아시아 해양질서가 급격한 변화의 모습을 보이고 있다. 국가 간 해양분쟁이 높아지고 있는 반면, 각국은 자신의 해양이익 보호를 위해 안보협력을 활발히 추진하고 있다. 미·중을 중심으로 한 세력경쟁도 해양경쟁에 의해 판가름이 날 가능성이 보다 커지고 있다. 남중국해를 중심으로 한 미·중 간의 지역적 해양패권경쟁은 더욱 격화되고 있어 상호 타협할 가능성은 전혀 보이지 않는 상태이다. 미국은 자신의 우호 및 지원세력을 결집하고 강화하여 중국에 대한 견제와 봉쇄를 강화하고자 하고 있다. 중국은 이러한 미국의 행보를 저지하고 약화시키기 위해 경제적 레버리지를 중심으로 한 새로운 힘의 정치를 펼치며 우호세력을 확보하고자 하고 있다. 이는 지역 국가들 간 해양안보 협력의 중요성을 증대시키는 반면, 새로운 갈등 및 분쟁의 가능성도 동시에 야기하고 있다.

특히 중국은 지금껏 남중국해 전체에 대한 영유권 강화활동을 강행해 오고 있는데, 역내 국가들은 중국의 이 같은 의도와 대외정책 노선에 대해 심각한 우려를 나타내고 있다. 경제적 급신장과 강력한 배타적 민족주의와 결합된 중국의 이 같은 공세적 행동은 아·태지역은 물론 국제사회 전체에 대해서 하나의 큰 도전으로 다가오고 있다.

물론 미국도 중국의 이 같은 강압적 행태에 대해 수수방관하고만 있지는 않다. 종래에 추구해 오던 위험분산전략(hedging strategy)과 같은 다소 소극적인 대응에서 탈피하여 강력한 해양통제역량을 구비, 중국의 굴기를 봉쇄하려는 보다 적극적인 대응태세를 추구하기 시작했다.

미·중 간의 이 같은 전략적 패권경쟁뿐만 아니라 주변 강대국 간의 관계도 결코 심상치 않아 보인다. 일본이 미·일 동맹관계를 바탕으로 미국의 입장을 확고부동하게 지원하자 중국은 러시아와의 관계를 보라는 듯이 긴밀하게 발전시키면서 역내에 신 냉전의 기류를 형성시키고 있다. 일본과 중국 간에도 과거

역사문제와 센카쿠 열도를 둘러싼 영유권 분쟁과 관련, 역내 주도적인 위치를 차지하고자 전통적 경쟁을 다시금 재현시키고 있다. 러시아 역시 과거 냉전 시 누렸던 국가적 위상과 영향력을 되찾고자 역내 현안에 다방면으로 개입하고 있으며, 특히 최근엔 북극해에서 유리한 위치를 선점하고자 부단한 노력을 경주하고 있다.

그런데 이와 관련하여 우리가 유념해야 할 사항은 이러한 주변 강대국 간의 갈등의 조짐이 모두 해양과 관련되어 있다는 점이다. 해양은 제대로 지키고 활용했을 때 국부의 원천이었고, 그렇지 않을 경우 국난의 지름길이었음을 역사는 웅변해 주고 있다. 과거 영국이나 스페인, 포르투갈, 네델란드 등과 같은 해양국가들이 역사 속에서 부침을 거듭할 때 그 원인은 모두 직접 또는 간접적으로 해양의 사용과 관련되어 있었다.

한편 바다에서 인류의 자유로운 활동과 안전을 위협하는 이 같은 군사적 위협 외에 또 하나 예의 주시해야 하는 것은 다름 아닌 초국가적 또는 비군사적 위협이다. 오늘날 해적, 해양테러, 해양폭력, 마약밀매, 불법이민, 인신매매, 불법적 상거래, 그리고 해양오염이나 각종 자연재해 등과 같은 비전통적인 위협이 기승을 부리면서 해양을 무법천지와 위험한 장소로 만들고 있다. 현재 동아시아 바다는 이 같은 군사적·비군사적 위협으로 긴장의 파고가 점점 높아지고 있어, 안보란 개념 또한 기존의 군사적 안보에서 경제·외교·과학·기술적 요소 등을 포함하는 보다 포괄적인 개념으로 진화, 발전하고 있다.

우리는 1945년 해방 이후에 반토막인 분단국가가 되면서 대륙과 단절되었으나 미국 등 해양국가들과 연결이 되어 바다를 통해 세계로 진출하면서 오늘날의 부를 이룩할 수 있었다. 하지만 국가적 부도 지키고 보호할 힘이 있을 때 가능한 것이다. 우리는 그동안 북한의 국지적 해양도발, 그리고 북한과의 전면전이나 주변 불특정 위협에 대비한 나름의 ‘해양전략’(maritime strategy)과 ‘해군전략’(naval strategy)을 발전시켜 왔다. 이론적으로론 전자는 전시 해양통제, 해양거부, 대 육상무력투사 등에 중점을 두고, 후자는 원해에서의 결전에 중점을 두는 개념이다. 해군전략은 순수한 해군전력만을 사용하고 해양전략은 해군주도의 전략으로서 ‘연안’(littoral) 위주의 군사작전이기에 때문에 합동전력을 주로 사용하는 특성이 있다.

그렇지만 이 두 전략 모두 전시 정규 군사력 사용에 관한 것으로서 궁극적으로 ‘국가안보’(national security)를 위한 군사적 접근방식들이다. 국가안보전략의 핵심은 본토 또는 영토의 보존과 거기에 있는 국민의 재산과 생명의 안위

를 지키는 것이다. 물론 여기엔 우리의 영해나 부속도서들이 포함된다. 즉, 국가안보전략의 중심은 육지에 있다는 의미이다. 따라서 그동안 우리가 발전시켜 온 해양전략이나 해군전략의 최초 출발점은 국가안보전략임을 알 수 있다.

하지만 이젠 전술한 바와 같이 국가적 발전과 성장을 위해 그 어느 때보다 바다의 중요성이 대두되고 있는 바, 바다 그 자체의 안전(safety)이 확보되어야 할 필요성이 제기되기 시작, ‘해양안보전략(maritime security strategy)’이 보편적인 전략개념으로 정립되어 이행되고 있는 상황이다. 미국, 영국, 호주, 스페인, 일본, 중국 등 선진 해양강국들이 해양안보전략을 공식화하여 수행하고 있는 중이다. 해양에는 다양한 군사적 또는 비군사적 위협 등이 존재하고 있지만 이 중 육지를 지향하는 위협은 해군전략이나 해양전략의 몫이겠지만 해양 그 자체의 안전을 해치는 위협의 실체들은 대부분 범질서를 휘방하는 것들이기 때문에 이는 치안을 담당하는 해경의 몫일 수도 있다.

하지만 아덴만의 대해적작전의 경우처럼 해양치안유지를 위한 해경 능력의 한계는 해군이 보충할 수 있는 바, 해군은 크게는 해양전략의 수단, 좁게는 해군전략의 수단을 통해 국가의 해양안보전략에 참여할 수 있다는 의미이다. 그래서 다국적 해군으로 구성된 대해적작전을 하나의 ‘해양안보작전’(maritime security operations)이라 부르기도 한다. 바다에는 이러한 위협도 있지만 자연재해·재난과 해난사고 등으로 인한 안전사고도 있기 때문에 해양안보전략은 이러한 분야까지 모두 포함하고 있다.

따라서 해군은 보유 중인 수단으로 이런 분야에까지 참여할 수 있다 해서 해양전략이나 해군전략이 해양안보전략의 일부분이라고 할 수는 있다. 하지만 그렇다고 국가안보전략과의 관계와는 달리 해양안보전략이 해양전략이나 해군전략의 뿌리라고는 할 수 없다. 물론 역의 경우도 아니다.

해양전략이나 해군전략은 해양안보전략에 대해 상하 종속적 관계가 아니다. 그렇다고 상호 대등한 관계도 더더욱 아니다. 해양안보전략은 범정부 차원의 모든 관련 역량을 동원, 수행해야 할 국가차원의 전략(national maritime security strategy)이기 때문이다. 심지어 국제적 수단과 협력을 필요로 하는 국제해양안보전략(international maritime security strategy)도 있다. 아덴만의 대해적작전, 대량살상무기차단작전(PSI) 등이 여기에 해당된다.

통상 해양에서 안전(safety)은 해경이, 안보(security)는 해군이 담당해야 한다고 여기고 있다. 하지만 이러한 교조적 이분법은 실제적 상황에선 큰 실책으로 귀결될 수 있다. 예컨대 지난 세월호 사건은 해상안전사고이기 때문에 해

경이 전담해야 하고 해군은 뒷전에 대기해야 한다는 주장도 있었다. 하지만 안전사고나 안보사고든 결과적으로 희생된 생명의 가치는 똑 같은 것이다. 따라서 해상에서 안전을 위한 해경이든 안보를 위한 해군이든 국민의 안위를 위한 국가차원의 조치를 취하는 건 너무나 당연한 책무(responsibilities)라고 할 수 있다.

물론 당시 사건현장에서 인명구조를 위한 해군·해경 간의 합동작전을 즉각적으로 시행할 수 있는 그 어떤 사전 협조체계가 공식적으로 구축되어 있지 않았음이 밝혀지기도 했다. 즉, 국가차원에서 사실상의 ‘컨트롤타워’(control tower) 기능을 수행할 수 있는 공식적인 해양안보전략서가 없었다는 것을 여실히 보여주었다.

지금껏 전술한 바와 같이 이런 맥락에서 우리에게도 해양안보전략이 필요하고, 또한 이를 위한 해군과 해경 간의 상호 유기적 협조체제를 유지해야 하는 것은 너무나 당연한 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 바로 이러한 국가차원의 해양안보전략을 개념적 수준에서 작성하여, 이 틀 내에서 해군과 해경 간의 협조체계를 공식적으로 개념화 시켜 실무적 수준에서 구체적으로 이행할 수 있는 정책적 틀을 개발, 이를 구현하기 위한 과제와 방향을 제시하는 것이다.

II. 한국의 해양안보전략개념 정립

1. 해양안보전략의 필요성

영어로 『out of sight, out of mind』, 한자로 ‘거자일소’(去者日疎), 즉 보이지 않으면 마음에서 멀어진다는 격언이 있다. 일단 보이지 않고 들리지 않으면 관심에서 사라진다는 의미인데 이는 곧 인류의 바다에 대한 무지에 비유될 수 있을 것이다. 우리에게겐 수평선 너머의 선박은 보이지 않고 어떤 상황인지 알 수가 없어, 막연하나마 수평선 너머의 바다는 저절로 알아서 잘 관리되는 것으로 쉽게 인식하는 경향이 있다.

하지만 육지의 경우엔 다르다. 휴전선에서 목함 지뢰가 터지고, 행인이 도심 한복판의 싱크홀에 빠지고, 대낮에 연평도가 포격당하는 모습은 누구나 쉽

게 목적, 인지할 수 있다. 즉, 육지가 주는 가시성이나 투명성 속에선 보안 유지가 어렵기 때문에 이는 곧 역으로 국민들의 안전의식이나 안보의식의 형성은 더욱 쉽다는 의미이기도 하다.

그렇지만 먼 바다에 대해선 육지처럼 쉽게 통제할 수 없을뿐더러 그 곳에서 무슨 일이 일어나는지도 잘 알 수 없기 때문에 이 같은 상황에선 비밀문화가 촉진되고 투명성이 저하되어 바다에 대한 무지현상은 더욱 심해질 수밖에 없다. 따라서 이 같은 무지현상 속에서 해양에 대한 안보의식의 형성을 기대한다는 것은 결코 쉽지 않기에 오늘날 우리에게겐 이렇다 할만한 해양안보전략이 존재하지 않고 있다.

결국 이러한 특성 때문에 육지에선 안보나 안전과 관련한 예방조치나 사후조치가 보다 신속하게 이루어지지만 해양에 관한 언젠나 사후약방문격이 관행이 되어 왔다. 타이타닉호가 가라앉고서야 후속조치로서 각종 안전조치가 결정, 예하에 시달되었고, 세월호가 침몰되고서야 사후조치가 제도적으로 이루어졌다. 모두 해양에 대한 무지현상에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

해양은 육지와는 달리 달려가서 확인할 수도 없고 현장의 사건이나 사고에 대한 신속한 언론보도도 쉽지 않은 바, 해양은 그야말로 미지 또는 무지의 대상이어서, 이로 인해 시민들이 해양안보의식으로부터 점점 멀어져 가는 것은 어쩌면 자연스런 현상일 수도 있다. 하지만 해양사고는 일단 발생했다 하면 대형사고인 경우가 많다. 예컨대 대형 유람선은 승객이 6~7천명이 되고 대형 컨테이너선은 컨테이너 수 만개 이상을 적재하고 운항하고 있는데 인재든 천재든 일단 사고가 발생하면 천문학적 규모의 피해는 불 보듯 뻔하다.

이마저 제대로 보도되지 않으면 국민들은 알 수가 없다. 그렇다고 이 같은 해양재난 발생의 예방을 위해 민간항공 분야의 기준과 유사한 규정을 제정, 시달하는 것도 비용 대 효과 면에서 볼 때 너무나 비효율적이다. 항공사고와 같은 끔찍한 사고를 당한 후에 뒤늦게 대책을 세우는 것 또한 너무나 잔인한 학습방법이다. 이제 우린 꼭 천안함 폭침이나 세월호 참사와 같은 대형 사건이나 사고를 통해 안보의식을 갖게 되는 그런 후진형 시민은 더 이상 되어서는 안 된다.

전략이 없으면 체계적인 계획을 세울 수 없고, 계획이 없으면 구체적 행동에 대한 구상이 필요 없다. 그래서 무계획은 언젠나 실패만을 계획하게 된다. 골든타임이 지가고 있는데도 인근의 지원세력을 효과적으로 사용하지 못한다면 이는 정확히 전략의 부재를 방증하고 있는 것이다. 국가는 성실히 납세의

의무를 다하고 있는 국민들에게 그들의 재산과 생명이 위협한 상황에 처해져 있을 때 어떠한 방식으로든 그들에게 국가의 존재를 알려줄 필요가 있다. 이를 위한 여러 가지 방법이 있을 수 있겠지만 해양안보와 관련해선 종합적이며 일관적이고, 그리고 체계적이며 장기적인 전략서를 작성, 해양에서 국민의 재산과 생명을 지켜주기 위해 국가가 존재하고 있음을 알려줄 필요가 있다.

물론 국민은 해양안보전략을 통해 단순히 국가의 존재를 확인하는 데 만족하지 않는다. 국가차원에서 공식적으로 정립한 전략개념은 살아 있는 생물처럼 역동적(dynamic)인 특성이 있다. 해양안보에 관한 국가의 전략은 국민으로 하여금 해양에서 부를 일궈내기 위해 마음껏 활동하도록 하는 힘을 부여해 준다. 왜냐하면 해양안보전략 그 자체가 내·외부의 제반 위험(危險)이나 위협(威脅)으로부터 안전하게 지켜주기 때문이다.

국가가 뒤에서 이처럼 든든하게 지켜주고 떠받쳐줄 때 국민은 힘을 얻어 해양으로 뛰어나갈 수 있는데 이 때 국민이 느껴 얻을 수 있는 힘이 곧 'resilience'이다. 이 용어는 우리말로 '대처능력', '적응능력', '활력', '탄력' 등에 해당되며, 선진해양국들은 이 용어를 이미 정식 교리적 개념으로 사용하기 시작했다. 따라서 현 시점에서 이런 모든 것을 고려할 때 우리는 국민의 해양안보의식을 고취시키고 각계각층의 인사들과 시민들의 주목을 끌 수 있는 해양안보에 관한 국가 차원의 공식적인 전략개념을 작성, 공표해야 할 필요가 있다.

2. 해양안보전략의 목표 · 개념 · 과업

가. 해양안보전략의 목표 :

'안전하고 풍요로운 해양(Safe and Affluent Sea)'

해양전략이든 해양안보전략이든 모든 전략에서 핵심적 개념은 선택(choice)과 집중(focus)이다. 어느 국가든 특정 분야에서 이루고자 하는 국가적 차원의 목표가 있을 것이며, 또한 이러한 목표 달성과 관련하여 주어진 기간과 가용한 수단들은 무한정 가용하지는 않을 것이다. 따라서 전략의 본질을 주어진 여건 하에서 의도한 목표를 가장 효율적으로 달성하는 것이라고 할 수 있는 바, 전략에서 핵심적 원칙은 선택과 집중일 수밖에 없다. 이런 맥락에서 한국의 해양안보전략의 목표를 '안전하고 풍요로운 해양'으로 선정해 보았다.

목표를 굳이 이렇게 정한 것에는 나름 해양에 대한 가치와 철학이 있기 때문이다. 한반도의 자연적 약속과 우리의 역사적 사명은 해양에 국가·민족의 백년대계의 튼튼한 기초를 놓는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 주지하는 바와 같이 한반도는 3면이 바다에 접하여 있고, 태평양의 관문이고, 단위 면적당 해안선의 길이가 세계에서 가장 긴 해양국가이며, 해양은 우리에게 국가경제의 보고, 문화교류의 첩경, 국제교역의 대로, 국가발전의 원천, 국민훈련의 도장이기 때문이다.

하지만 우리민족은 한 때 이러한 자연의 명령과 약속을 배신하고 문약에 빠져 국운쇠퇴를 초래한 바가 있었다. 대륙사상과 유교적 인습에 심취, 국민의 웅대한 기상이 소멸되었고, 청년들은 질풍노도의 혈기를 상실하였다. 바다는 마치 돼지우리의 진주처럼 천박하게 간주되었고, 위정자들은 바다를 망각함으로써 가난과 질곡의 삶만을 재촉하는 무능함을 보였다. 결국 바다를 이같이 멀리한 대가는 급기야 조국이 타국의 식민지로 전락하는 수모로 귀결되었다.

하지만 우리는 선견지명이 있는 일부 해양 선각자들 덕분에 다시금 해양으로 진출할 수 있었고, 이로 인해 우리의 조국은 질곡의 늪에서 벗어나 국가의 산업화와 근대화를 이룰 수가 있었다. 통일신라시대 해상왕 장보고는 한반도 남방해양을 개척, 무역을 실시하여 국가의 활로를 개척하였으며, 성웅 이순신은 일찍이 해상을 통한 외침을 예견, 준비하여 풍전등화의 조국을 구할 수 있었다.

우리는 한국전 이후 해양국가로서 그동안 잃었던 야성적 DNA을 되찾아 자유무역, 세계화, 수출, 개방, 조선업과 해운업, 해외 지향적 경제활동 등 국가경제의 발전과 성장을 위한 덕목들을 꾸준히 실천해 온 결과 이제는 그동안 대륙의 폐쇄적 정서에 심취해 온 북한과는 비교할 수 없을 정도로 풍요로운 삶을 누리고 있는 중이다. 현재 우리는 선박운용규모(controlled fleet), 적재가능총중량, 수산업 분야 등을 고려할 때 세계 10위권의 해양강국의 위상을 누리고 있는 중이다.

하지만 그동안 국부창출에 절대적 기여를 해왔던 바다는 더 이상 안전한 곳이 아니다. 즉, 오대양의 파고가 우리의 국운운성을 달성하기엔 너무나 높게 일고 있다는 것이다. 심야에 우리의 초계함이 두 동강이로 절단되고, 백주에 우리의 민간인이 무차별로 포격을 당하는 등 한반도 연·근해는 이미 불안해지기 시작했다. 그리고 아·태지역은 경제성장으로 인한 육상자원의 고갈, 해양에서 대체자원의 경쟁적 확보로 인한 극심한 갈등 야기, 그리고 갈등의 현장

에서 힘의 우위를 추구하기 위한 해군력의 경쟁적 건설이 상호 악순환적으로 작용, 언제, 어디서, 어떻게 포성이 울려 나올 줄 모르는 지역으로 변모되어 가고 있다.

또한 해양의 질서를 파괴하고 국가의 안보까지 위협하는 국적물문의 초국가적 위협이 대두, 이에 대한 대비책 마련이 시급한 실정이다. 즉, 최근 급증하는 해양테러나 해적질, 마약밀매나 밀입국, 그리고 불법무기류 밀매나 대량살상무기 확산 등과 같은 반합법적 활동에 대한 대처가 필요하다는 의미이다. 이 같은 비전통적 위협들의 활동은 단순한 치안상의 문제가 아니라 국가안보상의 문제로까지 대두되고 있는 실정이다. 최근 아덴만의 여명작전, 리비아 교민의 철수작전, 한진 텐진호 구출작전 등은 이러한 비전통적 위협들이 우리 국민의 재산과 생명을 어떻게 위협하고 있는가를 여실히 보여주는 사례라 할 수 있다.

한편, 오늘날 세계 각국은 해양을 영토개념화 하여 영토주권 수호 차원에서 보호 관리하며, 대륙붕과 배타적 경제수역(EEZ)제도에 따른 해양경계획정, 도서 영유권, 해저광물자원 관리권 등의 해양관할권 확보를 둘러싼 국가 간 마찰과 대립은 언제든 인근 해양에서의 자유로운 해양활동을 제약할 수 있는 상황으로 변해 가고 있다. 무엇보다 최근 일련의 해난사고에서 소위 골든타임을 놓쳐 귀한 생명을 지키지 못했던 사례들은 비록 안전사고였지만 결과적으로 인간의 생명적 가치를 고려할 때 해양안보차원의 철저한 사전·사후 대책이 필요함을 뼈저리게 깨달을 수 있었던 계기였다.

해양이 우리에게 줄 수 있는 풍요로움은 우리가 이를 안전하게 지킬 수 있을 때만이 가능하다. 이제껏 바다 때문에 풍요로움을 누려온 게 사실이지만 이를 지키고 보호하지 못할 경우 우리는 자연과의 약속을 어기는 꼴이 되는 것이며, 이럴 경우 그동안 자연이 우리에게 해양을 통해 선사했던 모든 혜택은 한순간에 사라지고 말 것이다. 그래서 바다는 늘 안전하게 지켜야만 하고 그럴 때만이 우리는 바다를 통해 물질적 풍요를 누리게 될 것이다. 그렇다면 국가차원에서 안전하고 풍요로운 해양을 만들기 위해 우리는 방법과 수단 면에서 어떻게 해야 할 것인가?

나. 해양안보전략의 개념 : 협력적 지렛대(Cooperative leverage)

전략은 언제나 장기적이고 근본적인 것을 다루기 때문에 단기적이고 수시로 변화하는 전술과는 구분이 된다. 전략이 이러한 특성을 지니려면 좀처럼 변

하지 않는 핵심 원리나 원칙이 있어야 하는데 여기에선 지렛대의 원리를 한국의 해양안보를 위한 전략개념으로 선정하고자 한다. <그림 1>은 국내적 차원에서 해양안보를 달성하기 위해 관련 기관/부서들 간 협력이 절대 필요함을 나타내고 있다. 전략에 명칭을 붙일 때 목표나 구현개념, 또는 활용할 수단을 의미적 또는 상징적으로 나타낼 수 있도록 하는데 여기에선 ‘안전하고 풍요로운 해양’이라는 목표를 구현시키는 방법론을 강조하기 위해 ‘협력적 지렛대 전략(cooperative leverage strategy)’이라 명명할 수도 있을 것이다.

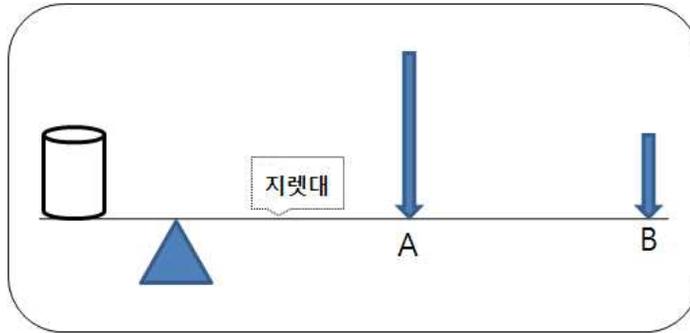
여기에서 지렛대(leverage)란 사전적으로 수단, 효력, 권력, 세력, 영향이라는 명사적 의미가 있는가 하면 또한 “...에게 영향을 주다”라는 등의 동사적 의미도 있다.¹⁾ 본래 ‘레버리지’란 ‘지렛대’를 의미하는 ‘레버(lever)’에서 파생된 말로서 지렛대의 원리를 강조하는 경제학적 용어로서 빚을 이용한 투자를 의미했다. 예컨대 주식에서 레버리지라 하면 소액으로 큰 포지션을 취함으로써 얻어지는 투자효과를 증대시키는 것을 의미하는데, 이때 빚을 내어 타인의 자본을 지렛대 삼아 본인의 자본 이익률을 높이는 것을 말한다. 이를 ‘레버리지 효과’라고 하는데 이는 곧 적은 돈을 투자해 수익률을 극대화하는 투자방법을 뜻하기도 한다. 결국 여기에서 지렛대, 즉 레버리지란 지렛대를 이용하면 작은 노력이라도 큰 힘을 발휘할 수 있다는 것이고, 또한 어떤 수단의 능력을 이용하여 원하는 결과를 얻을 수 있을 때 그 수단은 가치가 있다고 할 수 있고, 여기에서 지렛대의 역할이란 그 가치를 잘 활용하는 것을 의미한다.²⁾

그렇다면 이러한 지렛대의 원리를 이용, 어떻게 해양안보 요소 간의 협력 모델을 설명할 수 있는가? 위 그림은 지렛대를 이용하면 작은 것으로 큰 힘을 발휘할 수 있음을 나타내고 있다. 그래서 전술한 바와 같이 지렛대를 영향력과 동의어로 사용하기도 한다. 위 그림은 개략적이지만 왼쪽의 원추를 들어 올리려면 A지점에서 B지점보다 거의 두 배의 힘을 필요로 함을 나타내고 있다. 즉, 지렛대가 클수록 같은 크기의 힘으로 더 큰 영향력을 발휘할 수 있다는 것이다. 여기에서 중요한 것은 어떻게 하면 이 지렛대의 크기를 증대시킬 것인가이다.

1) https://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&query=%EC%A7%80%EB%A0%9B%EB%8C%80%EC%9D%98+%EC%9B%90%EB%A6%AC&ie=utf8&sm=tab_she&qdt=0(검색일: 2017.11.6.).

2) 통상 “어떤 수단을 지렛대 삼아”라고 할 때 이 수단을 쥐어짜서 이윤을 극대화시키겠다는 부정적 의미보다는 그 수단이 제공해 줄 수 있는 장점을 일종의 가치로 여겨, 그 가치를 최대한 활용한다는 긍정적 의미가 더 내포하고 있다. 물론 외교안보분야에선 어떤 수단을 지렛대로 사용한다 할 때 영향력 또는 힘 그 자체보다는 실질적 압박수단이라는 의미로 사용되기도 한다.

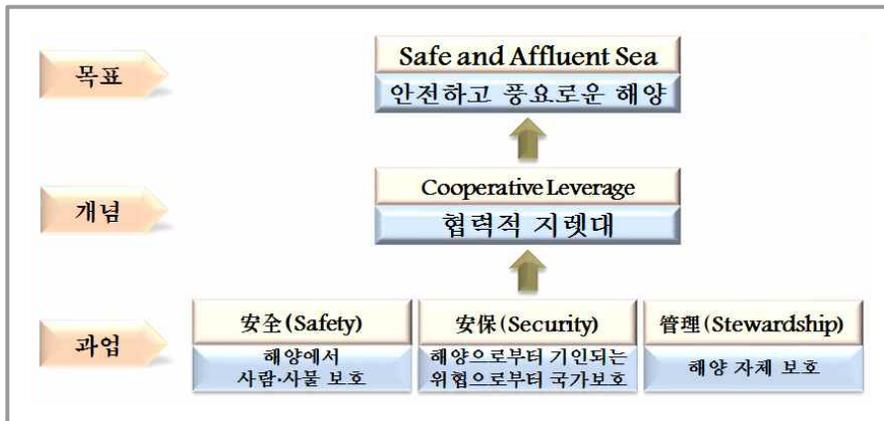
〈그림 1〉 협력적 지렛대(cooperative leverage)



위 그림은 지렛대의 물리적 효과를 비유적으로 표현한 것이다. 하지만 이는 분초를 다투는 속전속결의 작전에서 외부의 도움이나 지원이 절실하게 필요할 때 이러한 요구에 신속하게 응할 수 있는 지원세력이 가용하다면 그 지원규모가 아무리 사소한 것이라도 그 지원에 의한 효과는 대단히 클 것이다. 그야말로 적시·적소에서 원하는 협조와 지원을 확보했을 시 소위 천군만마를 얻었다고 하는데 바로 이를 두고 하는 말일 것이다.

물론 이 협력적 지렛대 전략이 더욱 효과를 발휘하려면 시간이 급박한 사건(time-critical events)에서 협력의 상대가 빠른 템포의 작전에 신속하게 지원될 수 있도록, 즉 즉응전력(surging capabilities)이 될 수 있도록 완벽한 대비태세가 갖춰져 있어야 한다. 이러한 대비태세를 완비하는 것은 일종의 전략적 과제가 될 것이다. 특히 긴박한 순간에 작은 도움이지만 지렛대의 원리에 의해 큰 힘이 되려면 ‘timing’이 관건이다.

〈그림 2〉 한국 해양안보전략의 목표·개념·과업



우리는 재난사고로 인명손실이 발생할 때마다 언론에선 ‘골든타임’이란 용어를 사용하곤 했다. 하지만 제한된 전력으로 방대한 해역에서 일어나고 있는 모든 해상사고에 대해 골든타임 내 완벽히 대처할 수는 없다. 그래서 해군과 해경, 기타 유관 기관 간의 상호 유기적 협조체제의 사전 구축이 필요하다. 이는 곧 이러한 기관 간의 협력체계를 사전에 구축, 전력을 배비한다면 기존 보다 훨씬 더 넓은 해역과 훨씬 더 많은 사고에 대처할 수 있다는 의미이며, 이를 가능케 하는 것이 바로 지렛대의 원리라는 것이다.

유사시 상호 합의된 협력체계에 의해 사고현장에 지체 없이 투입(surging) 될 수 있는 수단으로서 인근에 존재하고 있다면 이거야말로 레버리지 효과(leverage effects)를 발휘할 수 있는 전형적인 예가 될 것이다. 특히 해군과 해경 간의 협력이 해군의 주 임무인 원정작전이나 해양통제작전 등에서, 그리고 해경의 주 임무인 해양안보작전 등에서 얼마든지 레버리지 효과(leverage effects)를 발휘할 수 있다. 이처럼 유관기관 간의 협력을 통해 발휘되는 레버리지 효과(leverage effects)를 일명 힘의 승수효과(force multiplier effects)라고 부르기도 한다.

‘협력적 지렛대(cooperative leverage)’와 같은 전략개념은 수단과 목표를 가장 합리적으로 조화시키는 방법론이라 할 수 있으며, 이러한 지렛대 원리를 적용, ‘안전하고 풍요로운 해양’이라는 목표를 달성하기 위한 과업으로서 크게 해양안전(maritime safety), 해양안보(maritime security), 해양관리(maritime stewardship)로 구분, 한정할 수 있을 것이다.

〈그림 3〉 해양 안전·안보·관리 개념도



〈그림 3〉은 해양안전과 해양안보, 그리고 해양관리 간의 개념적 차이를 이 해시키고자 비록 상징적이지만 해당 개념을 대표할 만한 이미지를 사용하였다.

이처럼 해양안전은 해양에서 사물과 사람을 보호하는 것이고, 해양안보는 해양으로부터 기인되는 각종 위협으로부터 인간의 해양활동과 육지에 있는 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이고, 해양관리는 해양 자체를 보호하는 것이라 요약 정리할 수 있다.

하지만 해양안전과 해양안보에 관한 한 아직까지 정확한 개념적 구분이 잘 되어 있지 않아 앞서 제시한 해양안보전략 개념을 실천하기 위해선 이런 유사한 개념들 간 확실한 이해가 선행되어야 한다. 국제연맹과 국제연합 헌장에 'international peace and security'와 'to maintain international peace and security'가 명기되었을 때 이때 'security'를 '안전'으로 번역할 것인가? '안전보장'으로 번역할 것인가? 가 일본 학계에서 논의의 대상이 되어 석학들이 증지를 모아 안전보장, 약칭하여 '안보'(安保)로 번역하기로 하였다.³⁾ 왜냐하면 안전으로 번역하면 이미 안전으로 번역된 'safety'와 혼동될 우려가 있기 때문이었다.

하지만 지금도 중국에선 'security'를 안전으로 번역, 사용하고 있지만 우리의 경우엔 일본에서 번역한 대로 'security'를 안보로, 'safety'를 안전으로 번역, 사용하고 있다. 안보는 의도적인 위협(threat)을 가정한 개념이고 안전은 비의도적 위협(danger)을 가정한 개념이기 때문에 'security'를 안전으로 번역하면 혼동을 초래할 수 있어 번역과 관련한 일본의 접근방식이 타당해 보인다.

위험(danger)은 비의도적인 행위의 결과로 손상이 발생하는데 위협(threat)은 의도적인 행위의 결과로 손상이 발생한다. 심리적이든 물리적이든 일단 손상이 발생하면 결과는 똑같다 할지라도 원인측면에선 위협에 의한 손상은 의도적인 것이고 위협에 의한 손상은 비의도적인 것이다. 위험(danger)은 좋은 결과가 예상되지 않는 상황에서 사용되는 용어이다. 이와 비슷한 용어인 'risk'도 있지만 이는 발생 가능한 좋은 결과에 대한 대가로서 감수해야 할 확률적 손해를 의미하기 때문에 'danger'와는 의미가 다른 개념이다.

해양에서 안전문제는 인간이 의도적으로 발생키지 않으면 일단 개념적으로 위협을 가정으로 한 안보(安保)와는 다르다. 그리고 마치 전략이 본래 군사적 개념이었기 때문에 군사전략 하면 동어 반복적이라 지적받듯이 안보도 원래 국가차원의 안보이기 때문에 국가안보라 했을 때 일종의 동어 반복적이라 할 수 있다. 이를테면 안보는 국가의 책임이라는 의미이기도 하다. 따라서 해양에

3) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』 (서울: 법문사, 2012), p.7.

서 안전의 문제가 발생했을 때 만약 그 원인이 국가의 책임 부재나 방기라면 이는 안보의 실패, 즉 해양안보의 실패로 규정할 수 있다. 따라서 해양의 모든 안전문제가 안보상의 이슈가 될 수는 없겠지만 국가가 책임지고 관리 감독해야 하는 안전이슈는 해양안보 범주에 포함시켜야 한다.

한편, 의도적인 위협과 비의도적인 위협이 안보와 안전의 경계선이긴 하지만 가끔씩 이 경계선에 혼란이 올 때도 있다. 태평양의 섬 국가 몰디브나 투발루는 수중에 잠길 가능성이 있는 곳이다. 만약 이 국가들이 바다 속에 잠기게 되면 비의도적인 자연의 힘에 의한 것이기 때문에 안전문제이지 안보문제가 아니라고 할 수 있는 바, 이에 대해 국가가 책임질 일이 아니라고 할 수 있겠는가? 또한 1986년 구소련 공화국이었던 우크라이나의 체르노빌(Chernobyl)에서 발생했던 원자력 발전소의 방사능 누출사고도 인간의 실수에 의한 비의도적인 것이기 때문에 안보문제가 아니라고 주장할 수 있겠는가? 아니다. 우리 인간은 개개인의 입장에서 볼 때 자연의 힘 앞에선 허약할 뿐이고 아무리 완벽한 생명체라 하더라도 사고와 사건은 일어날 수밖에 없다. 따라서 인간 개개인은 불가항력적인 자연의 힘과 실수나 과실에 의한 대형 사건·사고의 피해 앞에선 무기력할 수밖에 없어 결과만을 놓고 볼 때 국가에 의한 조직적인 대처가 필요할 수밖에 없는 것이다.

원칙적으로 안전(safety)은 개인이나 민간인이 책임지는 영역이고, 안보(security)는 국가나 정부가 책임지는 영역이다. 그래서 일상적인 사건 및 사고, 마약, 질병, 그리고 비의도적 결과로 발생한 인재와 자연재난은 위협의 범주에 포함돼서는 안 된다고 하는 주장도 있다.⁴⁾ 왜냐하면 위협과 안전, 그리고 재난 관리의 차원에서 다루어야 할 위해요인이 위협과 안보차원에서 다루다 보면 정작 중시해야 할 안보가 경시될 수 있기 때문이라는 것이다. 하지만 안전사고의 결과가 심각할 수 있는 경우와 그 여파로 인해 국가안보에게 까지 치명적인 피해를 줄 수 있는 사안에 대해선 안보적 의제로 채택, 국가가 책임을 지고 준비·예방·대응 차원의 제반 조치를 취해야 하는 것은 너무나 당연한 것이다.

해양에서의 안전은 선원과 같은 해양업종 종사들과 해양환경을 보호할 목적으로 선박의 안전과 해양시설물의 안전을 추구하는 것을 의미한다. 선박 및 해양시설물의 설계 및 건조 시 표준적 규정 준수와 해양안전 관련 국제규범에 대한 교육 등은 모두 해양안전을 위한 조치에 해당되는 것들이다. 해양안전에 대

4) Christian Bueger, 『op.cit.』, p.2.

한 제반 규칙과 규정은 국제해사기구(International Maritime Organization, IMO) 산하 해양안전위원회(Maritime Safety Committee, MSC)에서 주관, 작성하여 시달하고 있다. IMO의 MSC는 해상충돌의 예방 및 해상사고의 예방과 주변 해양환경에 이들이 미칠 수 있는 영향 등에 주요 관심을 두면서 해당 규정과 규칙을 제정하고 있다.

특히 의도적이든 비의도적이든 해상 기름 유출은 주변 해양환경의 생태계 뿐만 아니라 인근 연안 거주민들의 생활에게까지도 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 1991년 걸프전은 해상 기름 유출이 안보적 측면에서 얼마나 심각한 영향을 줄 수 있는지를 여실히 보여준 사례였다. 또한 선박이 항해 중 항해안전수칙을 제대로 지키지 못해 좌초되거나 부주의나 업무태만으로 기관고장이 발생, 해상에서 표류할 경우 이 선박은 인근의 해적이나 테러리스트들이 습격, 나포할 수 있는 매우 쉬운 표적이 되고 만다. 만약 해적이나 테러리스트가 좌초된 선박이나 표류 중인 선박을 성공적으로 나포했을 경우 이것을 해당 선박회사에 피해를 주는 하나의 단순한 사건으로만 취급해서는 안 된다.

그 선박을 탈취한 범죄자가 테러리스트라면 선원이나 승객을 볼모로 특정 정부를 상대로 자신들의 정치적 요구가 충족될 때까지 인질극을 벌일 것이요, 또는 해적이 선원이나 승객을 제압한 후 억류시킨 상태에서 선박소속 회사에게 천문학적인 몸값을 요구, 그 선박회사의 사세가 기울여 질 수도 있다. 하지만 만약 요구조건을 들어주지 않을 경우 선박 그 자체나 적재화물을 탈취하거나 또는 억류 중인 선원이나 승객을 살해 할 수도 있어 국민의 재산과 생명을 보호해야 하는 국가로서 결코 좌시해선 안 될 사안인 것이다. 따라서 민간영역인 해양안전의 일부가 해양안보의 대상이 되기 때문에 국가는 해양안보의 주체일 뿐만 아니라 일부 해양안전의 경우에도 주체가 된다 할 수 있다.

다. 해양안보전략의 과업

해양안보전략을 구성하고 있는 세 요소, 즉 해양안전, 해양안보, 해양관리를 성공적으로 수행하기 위해 평소 해군과 해경이 함께 추구해야 할 과업은 <표 1>에서처럼 크게 예방과 대응체제로 구분할 수 있다. 예방체제에서 하나는 해양재난과 사고를 예방하기 위해 해양안전·안보에 관련된 각종 법규를 정비하고 이에 대한 준수 여부를 끊임없이 확인 감독하는 것이고, 다른 하나는 해양에서 우리의 주권을 수호하고 우리 국민의 권리와 이익을 보호하고 증진시

〈표 1〉 해양안보전략의 분야별 구체적 과업

구분	예방	대응
해양 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 해양안전·안보 임무수행을 위한 법규 정비 • 선박 설계/건조 시 각종 안전 규정 준수 여부 확인 • 해양안전대책 수립 • 선상 피해/사상자 조사 • 해상교통관제(VTS) 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 탐색·구조 노력 및 자산 조정 • 선박 자동상호구조체계(AMVER)를 통한 상선과의 협력 • 해양사고·재난 발생시 인근 수역의 지원세력 조정
해양 안보	<ul style="list-style-type: none"> • 해양통합방위태세 기획 • 해양안보 기획 • 선박 및 시설안보 대책 계획 승인 	<ul style="list-style-type: none"> • 관할수역 관련 법규 및 조약 제정 및 집행 • 공해 관련 국제협정 집행 • 해양통합방위 실행 • 해군·해병대·해경에 의한 고도의 운용준비태세 유지 • 모든 해양안보작전 조정
해양 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 해양 재난대응 비상대처 선도 • 국내 상업 및 해외 교역, 국가 방어를 위한 안전·효율적인 해로 확보 • 해양관리에 대한 각종 법규 대국민 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양자원 관리 및 보호 레짐(regime) 집행 • 환경보호 법규 집행 /해양환경 오염 방제체계 발전 • 비상상황/유사시 상황 긴급대응 및 확산 방지 • 재해복구 업무 수행/해양재난 대응 협력체계 강화 • 해양영역에서 환경적 대응을 위한 지휘통제지원 제공 • 극지에서 한국 이익 보호 및 증진

키기 위한 해군해경 간 각 분야별 협력체계를 발전, 이행할 수 있도록 하는 것이다. 이를테면 해양에서 또는 해양으로부터 사건·사고가 발생하거나 각종 위협이 행사되어 국가의 주권이 침해당하거나 국민의 재산과 생명이 희생당하는 일이 아예 발생하지 않도록 한다는 것이다. 그래서 여기에선〈그림 4〉에서 처럼 모토를 “Don't Let It Happen”이라 하였다.

그러다 국민의 생명이 위협해지고 재산상의 심대한 손실, 그리고 막대한 환경피해를 야기 시킬 수 있는 해양재난이나 사고가 발생하면 현장에서 해군·해경 간의 협력체계를 신속히 작동, 신속한 재난구조와 피해의 최소화를 기해 상황을 조기에 안정적으로 종결시킬 수 있는 재난지휘체계를 가동시켜야 한다.

그리고 해양에서 또는 해양으로부터 테러가 감행된다거나 마약밀매, 불법 이민 등에 관한 사정정보를 입수했거나 적의 해상침입이 예상될 때 해군과 해

〈그림 4〉 해양안보 예방체계



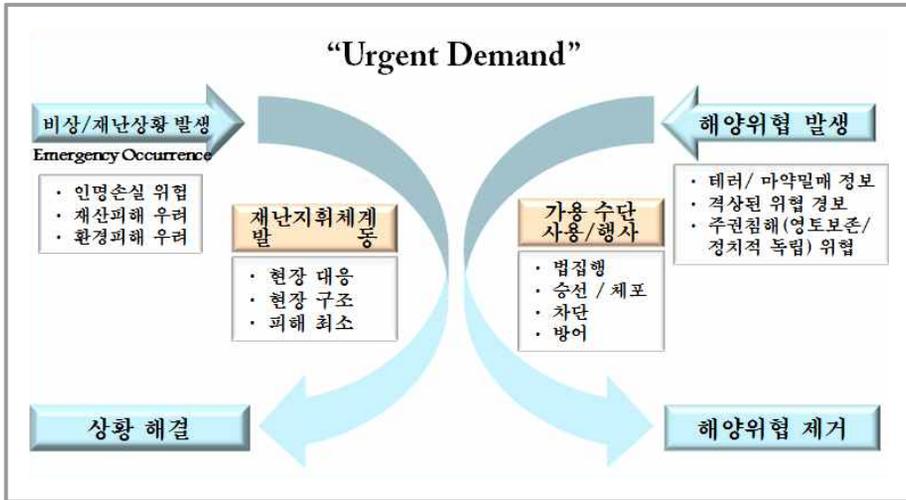
경은 사전에 정립, 준비된 대응계획에 의거 필요한 조치를 취해 그러한 해양위협이 행사되거나 현실화되기 전에 제거될 수 있도록 해야 한다. 아래 그림은 해군과 해경이 해양재난사고 발생 시 초기에 상황을 해결하고, 또한 각종 해양위협이 발생 또는 행사된다는 경보를 접했을 시 신속하게 조치를 취해 그러한 위협을 제거시켜야 함을 나타내고 있다.

그런데 〈그림 4〉 및 〈그림 5〉에서처럼 해양안보를 위한 해군·해경 간의 사전 예방체계와 사후 대응체계를 원활히 작동시킬 수 있는 기제가 필요한 데 여기에선 협치(Governance)를 선정, 평시, 위기시, 유사시에 해군과 해경 간의 상호 협력을 가능케 하도록 하였다.

해군은 국방부의 소속이고 해경은 해수부의 소속이기 때문에 해군과 해경 간 협조는 양 기관 간 특별한 약정에 의거 진행될 수 있지만 권위 있는 상위 기관에 의한 통합적 지휘나 조정이 불가하기 때문에 해군·해경 간 협조 업무는 그저 신의성실의 원칙에 의거 수행될 뿐이지 구속력을 갖고서 일사분란하게 진행되는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 즉, 중앙에서「Over Control」할 수 있는 컨트롤 타워(Control Tower)가 없다는 의미이다.

그렇지만 거버넌스(Governance)라는 개념을 적용할 수 있다. 일반적으로 ‘거버넌스(Governance)’란 어떠한 집단의 공동이익과 목표를 실현하는 데 필요한 집행과정으로 정의할 수 있다.⁵⁾ 사회과학과 법학 분야에서 거버넌스란 전통적으로 통치의 개념으로 해석되고 사용되어 왔으나 이러한 개념의 사용이

〈그림 5〉해양안보 대응체계



거버넌스를 국내정치에서 일어나는 정부의 권위적 활동에만 국한시키고 있다는 문제점 때문에 근래에 들어서는 한국어 단어로 해석함이 없이 그대로 거버넌스라는 단어를 사용하여 정치현상뿐만 아니라 경제, 경영, 행정, IT 분야에서 일어나는 다양한 이슈들을 설명하는 데 사용되고 있다.

거버넌스란 근본적으로 결정을 집행(implementation)하는 과정이다. 여기서 우리는 결정을 누가 어떤 근거에서 집행을 하며 결정의 객체는 왜 그 결정을 수용(compliance)하는지 생각해 볼 필요가 있다. 예컨대 정부의 세금 징수에 대해 생각해 보자. 정부는 자유민주주의 체제하에서 국민들의 선거에 의해 구성되기 때문에 이러한 정부가 세금을 부과하면 국민들은 그러한 조세정책의 정통성을 인정하기 때문에 납세의무를 받아들인다. 즉, 거버넌스는 정통성(legitimacy)에 기반한 집행과 수용에 관한 문제이다.

해양안보를 위한 해군과 해경 간의 협력의 경우도 거버넌스 차원의 정통성을 보장할 수 있는 논리나 기제가 필요하다. 해군과 해경은 왜 협력을 해야 하는가에 대한 합리적 이유를 상호 공감한다면 양 기관 간의 협력은 원활히 이루어 질 것이다. 앞서 소개한 해양안보전략과 또한 이러한 전략개념에 입각, 발전시킨 세부적 분야에서의 양 기관 간의 협력프로그램이 상호 협력을 정당화시켜 주는 수단이 될 것이다. 해군과 해경이 사전에 협의하여 합의한 데다 상호 합의

5) Andreas Hasenclever et al., *Theories of International Regimes*(Cambridge: Cambridge University press, 1997), p.2.

한 내용 또한 시의적절하다면 이 두 기간 간의 협력은 지속될 것이다. 서로 합의하여 해양에서의 안전과 질서를 추구한다 해서 이러한 협력적 행위를 거버넌스 또는 합치(合致)라고 할 수 있을 것이다. 따라서 해군과 해경은 평소에 해양에서 우리의 주권을 수호하고 국민의 권리와 이익을 보장하기 위해 가능한 여러 분야에서 상호 협력할 수 있는 협력체계들을 발전시켜야만 할 것이다.

해군과 해경 간의 협력을 정당화시켜 줄 수 있는 또 하나의 요소는 이 두 기관이 상호 공감할 수 있는 공통의 목표를 설정하는 것이다. 거버넌스에서 어떠한 정책을 결정하고 집행하는 것은 결코 자의적인 것이 아니다. 거기에는 근본적인 목표가 있어야 하고 이 목표는 순응하는 조직의 이익과 목표에 부합해야만 한다. 그렇지 않으면 이 거버넌스는 정통성을 잃게 마련이며, 설령 협력적 행위가 이루어진다 하여도 그 거버넌스의 질과 수준은 저하되기 마련이다. 그래서 전술한 바와 같이 해군과 해경 간 상호 공감하고 상호 협력 시 정통성의 근거가 될 수 있도록 해양안보전략의 목표를 ‘안전하고 풍요로운 해양’으로 설정하였다.

거버넌스의 추구하고 실현에서 가장 중심적인 수단은 제도(institution)이다. 국제관계학에서 제도라는 개념은 폭넓게 사용되어지고 있으며, 이를 레짐(regime)으로 대체해서 사용하고 있다. 국제정치에서 레짐이란 일종의 규칙, 규범가치와 체계를 의미하는 것으로서 국가 간의 관계를 규율한다. 국제사회는 주권국가들로 구성된 하나의 거대한 국가그룹이고, 이 그룹의 구성원을 지배하고 규율하는 어떤 레짐이 존재한다면 구성 국가들은 그러한 레짐을 따르고 지킬 때만이 자기들의 이익을 보호하고 증진시킬 수 있다고 인식하기 때문에 계속해서 그러한 레짐을 지지하게 된다. 물론 레짐은 구성원들에 의한 이러한 지지로 인해 끊임없이 발전하고 진화하는 특성을 보이게 된다. 그래서 나중에 구성원들은 레짐의 부속품처럼 기계적으로 순응하게 된다.

향후 해군과 해경이 어떤 모델에 입각하여 상호 협력을 해 나간다면 이 모델은 레짐과 같은 일종의 협력적 제도로 계속 발전될 것이다. 왜냐하면 일단 서론 간 이익이 되기 때문에 상호 협력은 계속될 것이며, 일단 시작되면 상호 간 신뢰와 우의, 이해가 고양되어 상호 간 협력은 모멘텀을 얻게 되어 시간이 경과함에 따라 더욱 강화될 것이다. 지휘부가 바뀌고 담당 실무자가 바뀌더라도 이러한 상호 협력적 관행은 일상사처럼 되어 스스로 진화하게 된다. 반복하지만 이를 두고서 국제관계에선 ‘레짐(regime)’이라 하고 국내정치에선 ‘제도화(institutionalization)’라고 일컫는다. 인류사회의 대표적인 사회제도는 결

혼이다. 서로가 편해질 수 있으니 만나서 결혼하지 그렇지 않다면 결혼이라는 사회제도는 정착되지 않았을 것이다. 하지만 결혼은 제도의 특성상 법적으로 강요할 수 없고 다만 권장될 뿐이다. 향후 해군과 해경 간의 각종 협력사업도 마찬가지일 것이다.

Ⅲ. 한국 해군·해경 간의 협력 모델 : 국가함대

국가함대는 통합적 실존조직이 아니라 해군과 해경이 독립적으로 존재하면서 유사시 함께 유기체적으로 결합, 대응하는 일종의 과정에 관한 (process) 개념이다. 하지만 국가함대라는 용어를 처음 대했을 때 대부분 구성요소 간 조직적 통합, 또는 구성 요소 간 중복과 누락을 피하기 위한 예산적 통합 등을 쉽게 연상, 이 개념에 대해 거부적 반응을 보일 수 있다.

하지만 미국의 국가함대 정책성명서에 나타난 핵심 용어들의 개념과 행간의 의미들을 하나씩 살펴보면 미국이 국가함대라는 개념 하에 해군과 해경의 조직이나 예산을 통합하겠다는 내용이나 의미는 결코 없다는 것을 알 수 있다.⁶⁾ 이에 미국에서 적용하고 있는 국가함대의 개념을 구성하고 있는 핵심용어들이 의미하고 함축하는 바를 규명해 볼 필요가 있다.

먼저 ‘non-redundant capabilities’에서 ‘non-redundant’라는 개념에 관해서이다. ‘redundant’는 잉여, 과잉 등을 뜻하기 때문에 얼핏 보기에 ‘non-redundant’는 잉여나 과잉의 제거나 방지를 의미한다고 생각할 수 있다. 즉, 전력건설이나 예산편성시 중복을 방지하는 것으로 여길 수 있다는 것이다. 하지만 ‘non-redundant’ 성명서의 문맥상 불필요한 잉여나 과잉을 의미하는 것이 아니라 우리말의 다다익선(多多益善)의 개념과 비슷하다고 보면 된다. 다다익선 차원에서 추가되는 전력이나 역량은 없어도 될, 또는 아예 필요 없는 전력이나 역량을 의미하는 건 결코 아니다.

6) 이에 해당하는 원문은 “While we remain separate Services, we recognize that full cooperation and integration of our non-redundant and complementary capabilities must be achieved as noted in existing shipbuilding memorandum of understanding.”이다. Michael G. Mullen & Thomas H. Collins, *National Fleet: A Joint Navy/ Coast Guard Policy Statement*, March 3, 2006. http://www.navy.mil/navydata/cno/2006_national_fleet_policy.pdf(search date: November 31, 2017). p.1.

이 성명서에서도 이에 대한 혼동이 없도록 ‘non-redundant capabilities’에 관한 사례를 명쾌하게 제시하고 있다. 미 해군의 Arleigh Burke급⁷⁾ 이지스 구축함 USS Cole(DDG 67)은 2000년 10월 12일 예멘의 Aden항에서 자살공격을 감행한 Al-Qaeda 테러리스트 소형보트의 측면공격을 받고서 선체에 직경 12m정도의 큰 구멍이 뚫리고 17명이 사망했고, 39명이 부상을 당했다.⁸⁾ 물론 당시 항 외해 멀리 미 해군함정이 경비 중이었지만 항구 바로 외곽에는 정박 중인 Cole함을 보호할 수 있는 함정은 없었다. 따라서 항 인근에서 잠복하고 있던 알카에다 테러리스트는 거의 무방비상태에 있는 항내 정박 중인 Cole함을 기습으로 공격할 수 있었다. 만약 미 해경정과 같은 전력이 이 항구 인근 해역에서 ‘Force Protection’ 임무를 수행할 수만 있었다면 Cole함은 안전했었을 것이다.

이때 항내 Cole함을 보호할 수 있는 해경함정은 있어도 그만이고 없어도 그만인 그야말로 불필요한 잉여전력(redundant forces)이 아니라 있을수록, 많을수록 좋은 다다익선의 전력으로 보아야 한다. 즉, 성명서에서도 의미한 바와 같이 ‘non-redundant forces’로 보아야 한다는 것이다. 요즘은 항구 입구에서 잠수함이 정박 중인 고가치 표적을 파괴할 수 있는 200Knots의 직주어뢰(러시아의 Shkval 초공동어뢰)를 발사할 수 있는데, 이때도 마찬가지로 해군의 함정이 여의치 않을 경우 해경함정, 그것도 소나를 장착한 해경함정이 항만경비에 투입된다면 이 또한 함대전력 보호세력으로서 필요한 ‘non-redundant forces’인 셈이다.

다음은 미 국가함재 정책서 ‘supplementary capabilities(상호보완적 역량)’에서 용어 ‘supplementary’에 관해서이다. 이 용어의 사전적 의미는 ‘보완’, ‘보충’이다. 즉, 근본적으로 부족한 부분을 보충한다는 의미이다. 앞서 소개한 ‘non-redundant forces’는 위협이 없거나 담당 구역이나 해역이 크지 않을 경우 해군, 해경 각자 스스로 대처할 수 있기 때문에 상대의 지원이나 협력은 더 이상 다다익선 전력이 아니라 중복성의 잉여전력이 될 수 있다. 하지만 ‘supplementary capabilities’는 개념적으로 잉여역량이나 중복적 역량이 될

7) 알레이 버크(Arleigh Burke)는 6.25전쟁 직후 미 해군참모총장을 역임한 제독으로서 한국 해군으로의 미 구축함 인수 등과 관련해서 참모총장 재임 시절부터 한국 해군의 전력 증강에 큰 도움을 주었다. “해군 창설 67주년 기념: 알레이 버크 제독,” 『대한민국 해군의 열린 창 Blue Paper』 2012.11.12, <http://blue-paper.tistory.com/1153>(검색일: 2017.11.17).

8) “USS Cole Bombing,” *Wikipedia*, 2015.7.8., https://en.wikipedia.org/wiki/USS_Cole_bombing (Search Date: November 17, 2017).

수 없다.

예컨대 해경함정의 ISR 능력은 해군함정의 ISR 능력보다 다 나올 수가 없으며, 이 두 플랫폼 간의 ISR 능력차이는 해경의 근본적 한계이다. 즉, 해경의 이러한 근본적 한계를 해군만이 보충 또는 보완할 수 있다는 의미이다. 그 어떤 경우에도 해군의 우월한 ISR 능력이 해경의 부족한 ISR 역량에겐 보완적 역량이지, 없어도 무방한 그런 잉여역량은 아니다. 또한 해군이 아덴만에서 대해적 작전을 수행하는데 법집행이나 검문검색에 필요한 전문성의 부족은 해경이 보완해 주어야 할 분야이다. 이와 같이 해군과 해경의 상호보완적 관계는 주로 운용측면에서 많이 구현되는 특성이 있기 때문에 추가적인 예산소요는 많지 않다는 게 일반적 주장이다.

또한 이 성명서에선 해군과 해경 간의 협력은 작전이나 운용분야의 통합(integration)에서 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 조직이나 예산 등을 통합하자는 것이 아니다. 작전이나 운용에 있어서도 모든 경우를 망라해서 통합하자는 것이 아니라 오직 맞춤형(tailored operational integration)으로 추진할 것을 요구하고 있다. 물론 이 맞춤형 작전통합을 추진하다 보면 인력이나 플랫폼, 기타 자산들이 앞서 기술한 바와 같이 다다익선이나 상호보완, 그리고 레버리지 효과라는 개념들의 큰 틀 내에서 상호 간 배속을 변경해 가며 오가는 이동은 있을 것이다. 하지만 이는 결코 조직의 통합을 의미하는 것은 아니다.

끝으로 우리는 미 국가함대 정책서 마지막 부분인 정책지침(policy)에서 미 해군총장과 미 해경사령관이 해군과 해경의 협력체인 국가함대는 반드시 현행 법령의 테두리 내에서 운용된다는 것을 명시함으로써 향후 국가함대로 인해 해군과 해경 간의 통합을 위한 그 어떤 법 개정 소요도 있을 수 없음을 암시하고 있는 부분(to the extent permitted under existing statutory)을 눈여겨 보아야 한다.

이처럼 우리가 추구해야 할 국가함대는 조직적 실체가 아닌 개념적 실체이기에 향후 우리의 해군과 해경 간의 상호 협력을 계속 이끌어 갈 것이다. 일단 상호 이익이 되기 때문에 앞으로 상호 협력은 계속될 것이며, 일단 시작되면 상호 간 신뢰와 우의, 이해가 고양되어 상호 간 협력은 모멘텀을 얻게 되어 시간이 경과함에 따라 더욱 강화될 것이다. 지휘부가 바뀌고 담당 실무자가 바뀌더라도 이러한 상호 협력적 관행은 일상사처럼 되어 스스로 진화하게 된다. 앞서 기술한 바와 같이 이는 국제관계에선 ‘레짐(regime)’이라 하고 국내정치에선 ‘제도화(institutionalization)’라고 일컫는다. 하지만 이런 수준의 제도란

특성상 법적으로 강요할 수는 없고 다만 권장될 뿐이다.

마찬가지로 우리도 해군과 해경 간의 협력을 법적으로 강요할 수는 없다. 일부 특정 사안에 대해선 예외적인 경우도 있지만 대부분 상호 이익이 될 수 있는 분야를 중심으로 자발적 합의하에 협력적 활동이 진행되어야 한다. 미국의 국가함대 개념은 비록 미국의 고유한 특성과 여건을 반영하고 있지만 그 내용을 더욱 천착하여 살펴보면 협력이라는 기본 가치를 실현하기 위한 그들의 각종 원칙이나 개념들을 우리의 현 실정에 그대로 적용해도 전혀 문제가 없다는 것을 첨언하고 싶다.

한편 국가함대라는 협력의 모델은 앞서 제시한 한국의 해양안보전략개념인 지렛대 원리를 가장 잘 구현할 수 있는 기제일 것이다. 물론 이 지렛대의 원리를 이용한 국가함대와 같은 개념은 꼭 일국 내의 해군과 해경 간에만 적용되는 것은 아닐 것이다. 지역적 차원, 즉 아시아 함대, 또는 지구적 차원, 즉 글로벌 함대에도 적용가능 할 것이다. 왜냐하면 지역적 차원에서, 또는 지구적 차원에서 볼 때 해양에서 일어나는 모든 이슈들은 대부분 역내 여러 국가가 해군과 해경 등을 동원, 상호 협력해야만 해결 가능한 소위 초국가적 특성을 띄고 있기 때문이다. 인류의 활동 범위가 전 지구적으로 확대된 오늘날, 국제정치에서 야기되는 대부분의 문제들을 초국가적 이슈라고 말할 수 있다. 1991년 필리핀의 피나투보 화산 폭발, 2004년 12월 동남아시아를 강타했던 쓰나미 (Tsunami), 그리고 2011년 3월 후쿠시마 등 일본 동북부 연안 지역에서 발생한 대지진 등은 태평양 연안 국가들이 군 또는 민간기관의 자산을 총 동원, 공동으로 대처하지 않을 수 없는 초국가적 이슈의 사례들이다.

이들은 전통적인 의미의 정치·군사적 이슈는 아니지만 국가의 안전과 국민들의 생명을 더욱 심각하게 위협한다는 의미에서 심각한 ‘안보 문제’가 아닐 수 없다. 세계 각국은 이미 초국가적 이슈에 대처하기 위해 군사·비군사력을 적극 활용하고 있다. 미국의 해군과 해경은 초국가적 이슈가 발생할 때마다 적극적이고 효과적인 구조임무를 수행하는 대표적 조직이다. 1970년 이후 미국이 개입한 국제적 사건 중 절반 이상이 인도적 지원 및 재난구조에 관한 것이었다. 같은 기간 동안 전투 임무의 비율은 3%에 불과했고, 역제를 목적으로 한 힘의 과시 임무의 비율도 10%에 그쳤다. 미국은 이 같은 초국가적 이슈에 보다 효과적으로 대처하기 위해 전 세계 각국이 참여하는 ‘1,000척 함대’를 제안하기도 했는데 이러한 제안 역시 지렛대 원리를 이용한 협력의 극대화를 추구하기 위한 전략개념일 것이다.

아시아는 가장 많은 초국가적 사건들이 발발하고 있는 위험한 지역인 동시에 전통적인 정치·군사적 충돌이 발생할 가능성도 높은 지역이다. 지난 100년 동안 아시아에서 발생한 자연 재해 등 초국가적 재난 사건들은 2,000만 명이상의 인명을 앗아갔다. 이 같은 재앙에 대처하는 효율적인 방법은 국가 간의 협력이며, 특히 주로 해군 간 협력은 초국가적 재난에 대비하는 가장 효과적인 수단이었다. 글로벌화 된 세계의 다양한 초국가적 문제들에 대해 해군은 원해에서, 해경은 근해에서 효과적으로 대처할 수 있는 장비를 갖춘 조직이며, 실제로 다양한 국제문제들을 해결하기 위해 각국의 해군과 해경이 국제적 협력을 통해 적극 개입하고 있는 게 지금의 추세이다.

최근 비록 해군 위주로 구성된 다국적 연합함대이지만 국제적 협력을 통해 아덴만과 인도양을 순시하기 시작한 이후 극성을 부리던 소말리아 해적이 급격히 감소되어가고 있고, 이는 다국적 협력에 의해 일종의 지렛대 효과를 발휘한 사례라 할 수 있다. 이 같은 점에서 아시아의 문제를 해결하기 위해 아시아 자체를 위한 ‘아시아 함대’의 건설이 제시될 수 있고, 이러한 함대 결성체를 지렛대의 원리에 입각, 운용할 때 이는 역내에서 발생하는 각종 재난에 대한 인도적 지원 및 재난 구호, 해적 및 테러리즘의 예방 및 진압을 위한 공동 작전, 정치적 혼란지역에 대한 안정화 작전, 해로 보호를 위한 작전 등에 매우 유용하게 될 것이다.

물론 아시아 함대에 참여할 나라들은 자국 해군이나 해경의 일부분을 아시아 함대 소속 함정으로 예비해 두어 유사시 상호 지원을 신속하게 수행할 수 있도록 ‘상설 부대’(Force in Being) 수준의 세력을 유지할 수 있겠지만 효과적인 지휘통제 문제, 역내 국가 간 만연된 적대감과 전략적 부조화 등의 문제가 있어 당장 실현은 가능하지 않을 것이다.

IV. 한국 해군·해경 간 협력의 발전방향 : 상호 운용성 증진

우리 해군과 해경이 2016년 9월 9일 공동 서명한 국가해양력 강화를 위한 “해군·해경 정책서”에 의하면 상호운용성 평가를 정책결정 분야, 지휘통제

(C4I) 및 작전운용 분야, 전력운용 분야, 물자운용 및 군수지원 분야, 국제협력 분야, 법적·제도적 분야로 나누고 이에 대한 문제점 및 개선 보완 사항들을 적절하게 식별해 놓았다. 이에 대한 개선·보완할 사항들만 잘 이루어져도 지금까지 일본/중국 및 미국의 사례에서 보았듯이 세계에서 제일가는 통합전력 운용사례가 될 수 있을 것이다.

1. 정책결정분야

해군과 해경은 그동안 상호 유기적인 협력의 중요성을 인식하여 업무협력, 통합방위, 작전협조, 기지사용 분야 등에서 총 20여건의 양해각서(MOU)를 체결하고, 해군·해경 간 정례협의체인 해군작전사령부와 해양경비안전본부(당시 명칭) 간 작전협조회의를 통해 상호협력을 강화해 오고 있다.

2015년 이후 해군과 해경은 화상회의체계 및 합동작전용 문자망을 구축하고, 「해군·해경 합동작전교범(회장)」을 발간하였으며, 2016년 7월 1일 ‘해군본부-해양경비안전본부 간 국가 해양력 발전을 위한 정책협약서’를 체결하고, 해군 대 해경회의를 개최하는 등 상호운용성 증진을 위한 정책적 협의 및 협력의 기반을 마련하는 등 다각적 노력을 전개하고 있다.

그러나 현재까지 진행되어 온 대부분의 교류협력은 주로 작전수행 분야에 한정되었으며, 정책결정 분야에 대한 보다 폭넓은 협력이 요구되고 있다. 따라서 향후 해군과 해경은 국가 해양력 강화 필요성에 대한 인식을 같이 하고, 해양안보 및 해양안전 역량강화를 위해 유기적인 협력체계 구축과 기능별 교류 활성화를 적극 추진해 나가야 할 필요가 있다.

2. 지휘통제 및 작전운용 분야

해군·해경은 그동안 효과적인 합동작전 수행을 위해 양 기관·전력 간 공통성과 상호운용성 증진이 필요하다는데 인식을 같이하고 함께 노력해 왔으나, 아직도 많은 분야에서 개선소요가 식별되고 있다.

- 무선 통신망은 전파환경에 따라 통신상태가 유동적이어서 실시간 정보공유가 제한된다. 향후 해군·해경 간 다양한 무선통신망 및 작전보안을 강화한 통신망 운용을 확대시킬 필요가 있다.
- 또한, 해군·해경 작전요소 간 실시간 정보공유, 공동의 전장가시화, 네트워크 중심의 합동작전을 수행할 수 있도록 해군·해경합정에 상호 운용성이 보장된 네트워크 체계를 구축할 필요가 있다.
특히 해군과 해경은 전·평시 동일한 해역에서 유사한 임무를 수행해야 하는 합동전력임에도 불구하고 아직까지 합동 교리·교범은 정립되어 있지 않은 상태이며, 양 기관의 전시 임무를 고려한 작전계획도 지휘통제, 편성, 작전수행개념이 구체화되지 않는 등 미흡한 실정이다.
- 미국과 같이 해군·해경의 협력수준이 높은 국가의 사례를 토대로 우리 해군·해경도 효과적인 합동작전 수행이 가능하도록 합동교리·교범을 정립하고, 작전계획을 발전시킬 필요가 있다.

해군·해경 간 전·평시 임무숙달을 위한 합동훈련도 범위가 협소하고 기초·기본 수준을 넘지 못하고 있다. 따라서 기존 전술기동, 항만방호, 탐색·구조 등 단순한 전술훈련 위주에서 탈피하여 해상대테러훈련, 대함·대잠전, 해양차단 등 전·평시 임무수행에 필요한 합동훈련을 강화할 필요가 있다.

3. 전력건설 분야

해군과 해경은 지난 오랜 세월동안 전력건설에 대한 상호이해와 공감대 없이 각자의 임무에 필요한 전력건설을 추진해 왔으며, 이로 인해 합동작전능력 및 공통성과 상호운용성 측면에서 제한사항이 식별되고 있다.

- 해군은 대북위협에 대응하기 위한 전력건설에 중점을 두어 온 반면, 해경은 해양에서의 법 집행과 치안·안전관리를 위한 전력도입에 힘써 왔다.
- 따라서, 해군·해경 합정 간 장비무기체계의 호완성이 결여되고, 해상에서의 유류 공·수급 등 군수지원이 제한되고 있다.

향후 해군·해경은 미래 전력 건설도입 방향에 대해 상호 공감대를 형성하고 해군·해경 전력 간 합동작전 능력 및 상호운용성을 제고하는 방향으로 전력건설을 추진해야 한다. 다만 미래 해군·해경의 임무 역할이 증대되고 있으나 국가재원은 한정되는 점을 고려하여 선택과 집중을 통한 전력건설이 이루어져야 할 것이다.

4. 물자운용 및 군수지원 분야

전·평시 해군·해경 간 합동작전 소요 증가 대비, 양 기관·전력 간 장비 및 물자의 표준화가 저조하고, 양 기관이 독립적으로 군수물자를 사용하는 관 계로 양 기관 간 상호 군수지원이 제한되고 있다.

해군·해경 간 작전지속능력을 향상시키기 위해서는 군수물자·장비의 표준화를 추진하고 기동군수지원능력의 확충이 요구된다. 또한 함정 성능유지를 위해 상호 보유 정비기술 및 시설을 효율적으로 운용할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

5. 국제협력분야

해군과 해경은 다자간 국제협력 활동을 적극적으로 추진하고 있다. 해군은 주변국 해군과 연합훈련, 기회훈련(PASSEX: PASSing, EXercise)등을 실시하고 있으며, 인원·함정 교류도 활발히 추진하고 있다. 해경 역시 경비함정 국외훈련, 주변국과의 정례 수색구조 훈련 및 치안기관 간 인적 교류협력 등을 추진하고 있다.

그러나 이러한 활동을 양 기관이 개별적으로 추진함으로써 성과가 미비한 실정이다. 향후에는 해양에서의 대규모 재해·재난 등 초국가적 위협에 신속하게 대응하고, 국제범죄 및 테러활동에 선제적으로 대응하기 위해서는 해군·해경의 국제협력 노력을 통합하여 시너지 효과를 발휘토록 해야 한다.

6. 법적·제도적 분야

해군·해경 간 협력의 근간을 이루는 법률은 「통합방위법」과 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」이다. 현행 「통합방위법」은 유사 시 해군의 각 함대사령관이 관할구역 내 지방해양경비안전본부의 전력을 작전통제할 수 있도록 규정하고 있으며, 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」에는 평시 해난 사고나 재해상황 발생시 현장에 파견된 해군전력을 긴급구조기관인 지방해양경비안전본부장 또는 해양경비안전서장 통제를 할 수 있도록 제도화되어 있다.

그러나, 국가 해양력 강화를 위해서는 해군·해경 간 상호운용성 증진이 필수임에도 불구하고 법령 상 명시된 근거가 부재하므로 「통합방위법」과 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」상에 상호운용성 증진을 위한 협력 근거 및 구체적 내용을 명시하는 등 법적·제도적 보완이 필요하다.⁹⁾

V. 결론

우리 조국이 자연과 한 약속은 해양에 우리 국가와 민족의 백년대계의 튼튼한 기초를 놓는 것이다. 이는 우리의 역사적 사명이다. 왜냐하면 해양은 우리에게 국가경계의 보고이자 문화교류의 첩경이고, 국제교류의 대로이자 국가발전의 원천이기 때문이다. 하지만 이러한 해양의 가치는 이를 지키고 보호할 수 있을 때만이 누릴 수 있는 것이다. 즉, 해양안보전략이 절대적으로 필요하다는 의미이다.

본 논문에선 해양안보전략의 목표를 안전하고 풍요로운 해양으로 하였으며, 이러한 목표를 구현하기 위한 개념으로서 협력적 지렛대의 원리를 적용하였다. 그리고 목표와 구현개념에 조화롭게 이용될 수 있는 과제로서 크게 해양안전, 해양안보, 해양관리를 제시, 예방과 대응측면에서 더욱 세분화 시켜 실제 추진 가능할 수 있는 과업목록을 제시하였다.

그리고 본 논문의 사실상의 결론으로서 기 제시한 해양안보전략을 수행하

9) 일본 해상자위대와 해상보안청 순시선과의 협력사례에서 보여 지듯이 양 기관과의 통합전력 운용을 효율적으로 달성하기 위해서는 최우선적으로 통합방위 관련 법령, 국방부와 국민안전처 소관 법령, 정부 타 부처 소관 해양관련 법령 등의 정비가 최우선적으로 정비되어야 한다. “해군·해경 정책서(2016-2030), P.4-32-31

기 위한 해군·해경 간의 협력의 추진방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째 정책결정분야를 살펴보면 과거 해군·해경 간 협력은 주로 작전분야를 중심으로 이루어졌으나 보다 심층적인 발전을 위해서는 의사결정의 첫 단계인 정책결정 분야에서부터 폭넓은 협력의 확대가 필요하며 이를 위해 각 기능별 교류활성화가 활발하게 이루어져야 한다.

둘째, 지휘통제(C4I) 및 작전운용 분야로서 해군·해경 간 화상회의 및 문자통신망 구축 등 일부 의사소통체계는 구축되었으나 중국의 해군-해경-민병대와 같이 실시간 해상공보공유 및 전장가시화를 위한 체계구축은 미흡함으로 해군·해경 간 합동교리·공동작전계획 발전 및 전시임무 수행에 필요한 실질적이고 수준 높은 합동훈련 강화가 필요하다.

셋째, 전력운용 분야로서 양 기관은 그동안 개별적인 전력건설로 인해 공통성 및 상호운용성이 미흡하여 통합전력 운용에 많은 제한점이 있는 바, 제한된 국가 재원을 고려하여 선택과 집중을 통한 상호 공조된 전력건설 방향을 모색하는 것이 필요하다.

넷째, 물자운용 및 군수지원분야로서 해군·해경간에는 장비·물자 표준화 수준이 저조하고 독립적인 군수물자를 사용함에 따라 유사시 상호군수지원의 제한이 예상되고 있다. 따라서 합동작전능력 및 작전지속능력 향상을 위해서 해군·해경 간 장비·물자 표준화, 정비시설 및 기술공유, 해상기동군수지원 능력의 제고가 필요하다.

다섯째, 해군·해경은 다자간 국제협력 활동을 적극 전개하고 있으나 양 기관이 개별적으로 추진함에 따라 성과가 미흡한 편이다. 대규모 재해·재난 등에 대한 신속한 대응과 해적, 국제범죄, 테러활동 등에 효율적으로 대처하기 위해 양 기관의 국제협력을 통합하여 시너지 효과를 발휘토록 해야 한다.

여섯째, 현「통합방위법」및「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」상 유사시 해군이 해경 전력을 통제하고 재해·재난 시에는 해경이 해군전력을 통제할 수 있도록 법제화해야하나 미래에는 상호운용성이 보장된 해군·해경 전력건설이 필요함에도 불구하고 이에 대한 법적근거가 부재함으로 관련 법령 및 훈령 등의 개정·보완이 필요하다.¹⁰⁾

10) 일본 해상자위대와 해상보안청 순시선과의 협력사례에서 보여 지듯이 양 기관과의 통합전력 운용을 효율적으로 달성하기 위해서는 최우선적으로 통합방위 관련 법령, 국방부와 국민안전처 소관 법령, 정부 타 부처 소관 해양관련 법령 등의 정비가 최우선적으로 정비되어야 한다. “해군·해경 정책서(2016-2030), P.4-32-31

끝으로 본 연구의 미진한 분야는 전력의 3요소인 목표, 구현개념, 수단 중 수단인 해군·해경 간의 협력의 발전방향은 원칙적인 수준에서만 제시했을 뿐 세부적인 사항은 언급하지 않았다. 물론 국가의 예산과 고도의 보안이 요구되는 의사결정이 포함되는 부분이기도 하다. 따라서 본 연구의 한계일 수밖에 없었다. 그렇지만 명실상부한 해양안보전략으로서 해양의 안전과 해양안보의 성공적인 추진을 위해선 전력의 3요소 중 하나인 수단 분야에 대한 세부 추진계획을 작성, 추진해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 국민안전처, 『주요통계: VI 해양안전』, 2015.1.
- 국방대학교, 『안보관계용어집』, 2002.
- 국방부, 『주요 국방정책 용어』, 2002.8.
- 대한민국 해군, 『대한민국 해군의 걸어온 길, 함께 갈 길』, 2014.10.1.
- 양수현, 『해군-해경간 해안경계 강화를 위한 협력방안』, 해군대학 졸업논문, 2008.10.28.
- 이춘근, 『21세기 해양 총력안보태세 구축에 관한 연구』 (해군전투발전단 연구용역과제), 한국해양전략연구소, 2000.12.10.
- 한국행정연구원(KIPA), 『21세기 신해양시대를 대비한 해양경찰 역량강화 방안』 (서울: 한국행정연구원, 1999).
- 해군본부, 『누구나 알 수 있는! 해군작전 들여다보기』, 2011.3.15.
- 해군본부, 『National Fleet 개념 하(下): 해군·해경 협력계획구상』, 2015.5.
- 해군본부, 『한반도 안보환경변화와 해군력 발전방향』 (국제학술심포지엄 자료집, 2010.9).
- 조세프 F. 던포드 주니어, 조너던 W. 그리너트, 폴 F. 주쿰프트, 『21세기 해군력을 위한 협력전략』, 2015.3, <http://www.navy.mil/local/maritime/CS21R-Korean.pdf> (검색일: 2017.11.12).

2) 논문

- 강상호, “시사보기: 동아시아의 영토분쟁과 독도 그리고 미국의 개입,” 『시사ON』, 2014년 7월 25일자.
- 강종구, “중(中)·일(日) 해경 몸집 키워…한(韓) 해상분쟁 대응력 저하 우려,” 『연합뉴스』, 2014년 6월 13일자.
- 권태영, “천안함 이후 우리의 역비대칭전략 및 정책방향,” 『국방정책연구』, 제6권 제3호, 2010.
- 디지털뉴스팀, “홍콩 언론 ‘중국 제2 항공모함 뱃머리, 라오닝호 유사,’” 『경향신문』, 2015년 6월 14일자.
- 박근혜, “김좌진함 진수식 축사(전문),” 『업코리아』, 2013년 8월 14일자.
- 신인균, “해군·해경간 협력실태 및 문제점,” 『국가 안보강화 위한 해군·해경협력증

진방향』(대한민국 해군, 국민안전처 해양경비안전본부 공동후원, 한국해양전략연구소 주관 광복 70주년 기념 공동학술세미나 자료집, 2015.9.16, 밀레니엄 서울 힐튼호텔 그랜드볼룸).

신정호, “해군-해경간 상호운용성 향상 필요성(작전, 훈련, C4I, 공통방비 활용 등),” 『국가 안보강화 위한 해군·해경협력증진방향』(대한민국 해군, 국민안전처 해양경비안전본부 공동후원, 한국해양전략연구소 주관 광복 70주년 기념 공동학술세미나 자료집, 2015.9.16, 밀레니엄 서울 힐튼호텔 그랜드볼룸).

양상훈, “해경은 해체가 아니라 강화·개혁해야 한다,” 『조선일보』, 2014년 8월 21일자.

이춘근, “21세기는 해양갈등의 시대,” 『국방일보』, 2014년 5월 30일자.

정삼만, “미국의 국가함대(National Fleet)에 관한 오해와 진실” 2015.4.

2. 국외문헌

1) 단행본

Booth, Ken, *Navies and Foreign Policy*(New York: Holmes & Meier, 1979).

U.S. Department of the Navy & U.S. Coast Guard, *National Fleet: A Joint Navy/ Coast Guard Policy Statement*(1998, 2006, 2013).

Jonathan W. Greenert & Robert J. Papp Jr, “National Fleet: A Joint Navy/Coast Guard Policy Statement,” 2013.6, <https://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/National%20Fleet%20Policy%20-%20signed%2025Jun13.pdf> (search date: December 7, 2017).

2) 논문

Michael G. Mullen & Thomas H. Collins, *National Fleet: A Joint Navy/ Coast Guard Policy Statement*, March 3, 2006., http://www.navy.mil/navydata/cno/2006_national_fleet_policy.pdf(search date: December 30, 2017).

Ioannis Michaletos and Chris Deliso, “The Hellenic Coast Guard: Greece’s First Line of Maritime Defense,” June 8, 2017. <http://www.balkananalysis.com/blog/2015/06/08/the-hellenic-coast-guard-greeces-first-line-of-maritime-defense>(search date: 2017.11.17).

Jonathan W. Greenert & Robert J. Papp Jr, “National Fleet: A Joint Navy/Coast Guard Policy Statement,” 2013, 6, <https://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/National%20Fleet%20Policy%20-%20signed%2025Jun13.pdf>

rship/DOCS/National%20Fleet%20Policy%20-%20signed%2025Jun13.pdf

(search date: December 7, 2017).

<http://www.uscg.mil/top/about/organization.asp>(search date: December 7, 2017).

Abstract

ROK's maritime security strategic concept and cooperation direction for the ROK Navy and Coast Guard

Samman Chung*

This paper is designed to make a national strategic concept for the ROK's maritime security and to explore cooperation directions for the ROK Navy and Coast Guard in order to implement the newly-made maritime security strategic concept.

As strategy is composed of three main categories(goals, ways, means), the goal of the ROK's maritime security strategy is 'Safe and Affluent Sea' and the way to realize the goal is the principle of cooperative leverage, and the means as tasks to implement the strategic concept are maritime safety, maritime security, and maritime stewardship.

The concept of national fleet as used in the US is applied to promoting the cooperation between the ROK Navy and Coast Guard. Thus, under the newly-established maritime security strategic concept along with the national fleet model, followings are suggested as policy proposals for facilitating mutual cooperation between the ROK Navy and Coast Guard in dealing with not only traditional threats but also non-traditional treats at sea and from the sea as well.

First, the ROK Navy and Coast Guard has been making efforts to enhance interoperability between the two sea services. However, the mutual cooperations have been focused mainly on areas on operational level rather than policy level. Therefore, the two sea services are recommended to enlarge

* Lieutenant Commander, Ph.D. in Military Strategy, Office of DNCO for Planning & Management.

exchanges and cooperation in policy areas.

Second, there are still demands for further cooperation areas between the two sea services in command and communications. The interoperability in C2 between the two needs to be upgraded even to the areas of anti-terrorist activities at sea, ASUW, ASW, maritime interdiction, etc.

Third, mutual comparability between the two needs to be reflected in the maritime forces development to ensure the comparability in UNREP and other logistics areas.

Fourth, the standardization of logistical materials and equipments is needed as a way of sustaining operational capability and logistical capacity for the ROK Navy and Coast Guard as well.

Fifth, the ROK Navy and Coast Guard are recommended to participate more actively in international maritime cooperation activities such as PASSEX.

Sixth, Complementary laws and regulations need further to be revised and to be newly made for collectively managing swiftly maritime accidents and natural disasters at sea.

Key Words : ROK Navy, Coast Guard, Interoperability, National Fleet, Mutual Comparability, Natural Disasters, PASSEX.