

해양 영유권 확장 수단으로서의 중국 해양경찰의 능력 강화 평가: 남중국해 분쟁 사례를 통한 분석*

김 현 승**

요 약

본 논문의 목적은 해양 영유권 확장 수단으로서 해경의 특성을 중심으로 중국이 어떠한 방향으로 해경의 강화를 추진하고 있으며, 중국 해경이 해양 영유권 분쟁에서 어떠한 역할을 수행하는지 분석하고 안보적 함의를 도출하는 것이다. 이를 위해 문헌연구 방법을 중심으로 중국의 해경 전력 강화 동향을 분석하고, 세컨드 토마스 솔을 둘러싼 중국과 필리핀 간의 분쟁을 사례로 하여 중국이 해양 영유권 분쟁에서 해경을 어떻게 활용하는지 살펴보았다.

연구결과 중국은 주변국을 압도하는 해경 전력을 갖추과 동시에 해양 영유권 분쟁에서 교전까지는 확대되지 않는 수준의 물리력을 행사함으로써 분쟁의 수준을 관리하고, 주변국을 압도하는 전력을 상시적으로 배치하여 자국의 관할권 주장을 확고히 하는 전략을 구사하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석을 토대로 도출한 안보적 함의는 아래와 같다. 중국은 향후에도 해경을 활용한 해양 영유권 확대 전략을 지속할 것이며, 해경의 능력에 기반하여 외해로의 진출을 더욱 확대할 것이다. 또한 중국과 미국과의 해양경쟁에서 해경이 주요한 경쟁주체로 등장하게 될 것이다.

주제어: 중국 해양경찰총대, 해양경찰, 해양 영유권 분쟁, 남중국해, 해양안보

* 본 논문에 포함된 모든 내용은 연구자 개인의 의견이며, 소속기관의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

** 해군본부, 국제지역학 박사, kriegsma@gmail.com

I. 서론

경제 및 안보 측면에서 해양의 중요성이 부각되면서 해양을 둘러싼 각국의 경쟁이 심화되는 양상이다. 1982년 「해양법에 관한 국제연합 협약 (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)」(이하 「유엔 해양법협약」)의 채택으로 국가의 경제발전에 있어 생물 및 광물자원을 포함한 해양자원의 중요성이 증가했다. 동시에 이전에는 경시되었던 도서 및 해양지형이 국가의 해양경계 확장 등에 이용될 수 있는 가치가 높아졌다. 이러한 이유로 각국의 해양에 대한 관심은 계속해서 높아지고 있으며, 자연히 해양을 둘러싼 국가들 간의 경쟁 역시 증가하고 있다. 특히 동아시아 지역은 다수의 국가 간에 해양경계가 중첩되는 지리적 특성으로 인해 해양의 관할권을 둘러싼 국가 간의 분쟁이 더욱 심화되는 상황이다.

동아시아 국가들 간의 해양 분쟁에서 중심에 서 있는 나라는 바로 중국이다. 중국은 안정적인 경제발전의 보장과 국가안보의 확보라는 목표 아래 자국과 인접한 해역에 대한 통제권 확보에 사활을 걸고 있다. 중국은 경제발전을 위한 석유 등 원자재와 해외 교역물품의 해상수송 의존도가 높기 때문에 지속적인 성장을 위해서는 중국과 해외를 이어주는 해상교통로의 안정적 유지가 필수적이다. 동시에 중국은 자국의 영향력 확대를 저지하기 위해 연안에서부터 압박전략을 구사하는 미국과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해서도 주변 해양을 통제하는 것이 필요하다. 중국은 자국 에너지수입의 80% 이상이 통과하는 핵심 통로이자 미국의 접근을 차단할 수 있는 전략적 완충해역인 남중국해를 자국의 핵심이익으로 선포하고 해당 해역에 대한 통제권 확립을 위해 노력하고 있다(정호섭 2021, 198; 김현승·신진 2020, 122).

이렇게 중국이 주변 해양, 특히 남중국해에 대한 통제력 확대에 힘을 쏟고 있는 가운데, 중국과 주변국 간의 해양 영유권 분쟁에서

주요 행위주체로 부상한 것이 해양경찰(이하 해경)¹⁾이다(Bateman 2003, 1). 이러한 경향은 비교적 최근의 사례로서, 과거 중국은 자국의 해양권의 확보를 위해 주로 해군 군함(warship)을 활용했다. 예를 들어 중국은 1974년 남베트남이 점유하고 있던 남중국해의 파라셀 군도(Paracel Islands, 중국명 西沙群岛)를 해군 군함을 활용하여 점령했다. 그리고 1987~1988년 사이 스프래틀리 군도(Spratly Islands, 중국명 南沙群岛)의 여러 암초들을 점거하는데 동원된 전력 역시 해군이었다(프레이블(Fravel) 저, 장성준 역 2021, 389-394). 하지만 최근 들어 중국은 남중국해의 주요 도서 및 암초를 둘러싼 해양 영유권 분쟁에서 해양 법집행(maritime law enforcement) 조직, 즉 해경을 주로 활용하는 모습을 보인다. 2012년 필리핀과 스카보로 솔(Scarborough Shoal, 중국명 黄岩岛, 필리핀명 Panatag Shoal)을 두고 벌어진 대치 상황, 2013년 이후 자국이 점거하고 있던 남중국해 암초에 대한 인공섬 건설 활동, 2014년 해양시추선 문제를 둘러싸고 벌어진 베트남과의 갈등 등 일련의 해양 영유권 확대활동에서 중국은 해군 군함이 아닌 해경 경비함이 주도적인 역할을 수행해 하고 있다.

중국의 해경 전력 강화와 이를 활용한 해양 영유권 분쟁의 수행은 중국과 바다를 접하고 있는 한국에게도 대응방안 마련의 필요성을 제기한다. 서해와 이어도 근해에서 중국의 영향력 확대 시도에 대응해야 하는 한국의 입장에서 중국의 해양 영유권 확장을 위한 수단의 강화와 그 구현 전략에 대한 분석을 통해 안보적 함의를 도출하고 한국의 대응방안을 모색할 필요가 있는 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 중국이 어떠한 방향으로 해경의 능력 강화를 추진하고 있는가를 확인한다. 그리고 중국이 해경 전력을 활용하여 해양

1) 본 연구에서 사용하는 해양경찰(coast guard)이란 용어는 보통명사로서, 해양에서 공공의 안녕과 위협의 방지 및 질서 유지를 주 임무로 하는 조직을 의미한다. 특정 국가의 해양 법집행 조직을 칭하는 경우에는 해당 고유 명칭을 사용한다(미국의 해안경비대, 중국의 해경총대, 한국의 해양경찰 등).

영유권 분쟁을 어떻게 수행하고 있는지를 사례 분석 후 안보적 함의를 도출하였다. 먼저 과거 소규모 조직에 불과했던 중국 해경이 양적, 질적으로 어떻게 발전하였는지를 각 분야별로 살펴본다. 이어서 남중국해의 세컨드 토마스 솔(Second Thomas Shoal, 중국명 仁爱礁, 필리핀명 Ayungin Shoal)에서 벌어지고 있는 중국과 필리핀의 분쟁 사례 분석을 통해 중국이 해양 영유권 분쟁에서 우위를 점하기 위해 해경의 특성과 이점을 어떻게 활용하고 있는지를 확인한다. 그리고 중국의 해경 강화가 향후 동아시아의 해양안보에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 안보적 함의 역시 검토한다. 마지막으로 결론에서는 연구내용을 요약하고 중국의 해경 강화에 대비하기 위한 한국의 대응 방안을 간략히 제시한다.

II. 이론적 고찰

1. 해양 영유권 확장 수단으로서 해경의 특성

1982년 「유엔해양법협약」의 채택은 각국이 국가의 영해, 접속수역 및 배타적경제수역 등 각종 해양 관할권에 대한 인식을 강화하는 계기가 되었다. 이에 따라 각국은 영해, 접속수역, 배타적경제수역 등의 해양영역에서 자국의 권익을 보호하고 필요한 국가의 권한을 행사할 수 있는 전담 조직의 필요성을 인식하게 되었다. 동시에 각국이 해양의 중요성을 인식하면서 해양오염 방지, 불법조업 단속, 해상범죄 예방 등이 군사적 요소만큼이나 국가의 해양안보에 중요 요소로 등장했다(하상군 2019, 208). 이렇게 국가가 관할해야 할 비군사적 해양안보 현안이 증가한 것 또한 각국이 해양 법집행 조직의 확대를 추진하는 한 요인이 되었다.

그렇다면 해양 영유권 분쟁 대응에 있어 해군과 구별되는 해경의 특성은 무엇일까? 첫째, 비군사적 수단인 해경은 군사적 수단인 해군에 비해 운용 측면에서 전략적 융통성을 가진다. 해군은 국가 주권의 상징으로서 국가의 영토와 영해 수호를 위한 최후의 수단으로 인식된다. 따라서 해양 영유권 분쟁에 해군을 활용하는 것은 상대국을 자극하고 군사적 위기를 고조시킬 가능성이 있다. 하지만 해경의 활동은 해양을 순찰하고 치안을 유지하는 국가의 일상적 활동으로 인식되어 군함 보다 상대국에게 덜 위협적인 신호를 줄 수 있다(Kim 2018, 5; Guilfoyle and Chan 2022, 2). 이에 따라 해경을 활용한 해양주권 수호 활동은 국가의 일상적인 법집행에 따른 정당성의 논리를 확보하는 것이 가능하다.

또한 해경은 해양에서 물리적 충돌이 발생할 경우 이의 범위, 강도 등을 일정 수준에서 통제 및 제한시키는데도 유리하다. 일국 해군의 군함이 타국의 군함이나 정부선박과의 물리적 충돌에 연루될 경우 타국은 이를 자국에 대한 군사력의 사용으로 인식할 수 있다. 이 경우 국가 주권에 대한 침해로 간주되어 당사국 간에 긴장이 고조될 가능성이 높다. 하지만 해양에서 해양 법집행 조직, 즉 해경 간에 발생하는 물리적 대치는 상대적으로 그 강도가 낮고, 법집행을 위한 국가의 일상적 활동의 연장선으로 인식될 가능성이 높다(Nguyen Hong Kong To 2023, 134; Putra 2023, 346). 또한 해경 경비함은 해군 군함의 중무장에 비해 소구경 함포와 소화기와 같은 자위적 수준의 무장만 갖추고 있기 때문에 물리적 충돌이 발생하여도 교전으로 확대되는 것 역시 현실적으로 제한된다(Le Mière 2011, 141).

다음으로 해경의 경비함은 해군의 군함에 비해 확보 및 유지 측면에서 경제성 및 효과성이 높다. 해군 군함의 경우 전투에 대비해 최첨단 무기체계를 탑재하고, 일부 장비가 손상되더라도 임무를 지속 수행할 수 있도록 이중성을 갖춰야 한다. 하지만 해경함은 민간선박의 규격을 적용하여 낮은 무장수준으로 건조가 가능하므로 상대적으로 적은 비용으로도 확보할 수 있다는 장점이 있다(Bateman 2003, 7). 또한

고가의 첨단장비가 없으므로 수리 등 유지비용도 군함에 비해 저렴하다. 그리고 해경함은 외국의 무상대여나 노후 군함의 전환 등의 방법을 통한 확보도 가능하다.

이상의 해경 운용측면에서의 전략적 융통성과 해경함 확보·유지 측면에서의 상대적 경제성은 동아시아 각국이 과거에 비해 해경을 보다 적극적으로 활용하고 그 규모의 확장을 위해 노력하는 주요 요인이 되고 있다. 동아시아에서 가장 공격적으로 해경 전력의 강화를 추진하는 국가는 바로 중국이다. 미 국방부 보고서에 따르면 지난 10년 간 중국 해경은 급속한 전력 확대를 추진하여 세계 최대 규모인 미국 해안경비대에 버금가는 해경 전력을 보유하게 되었다(U.S. Department of Defense 2023, 79). 중국은 이러한 양적 전력 증강 외에도 조직 효율화 및 법적 기반 정비를 통해 해경의 질적인 능력 강화 역시 추진하고 있다. 한편 중국과 남중국해를 둘러싸고 해양 영유권 분쟁을 벌이고 있는 국가들 역시 해양권의 수호를 위한 현실적인 방안으로 해군력을 확장하기 보다는 해경을 확대하는 정책을 추진 중이다. 대표적으로 필리핀은 2009년 해군에서 해안경비대(Coast Guard)를 분리시킨 후 역량의 강화를 지속 추진하고 있다. 이 결과 2009년 독립 시 경비함 1척 및 소형 연안경비정 34척에 불과하던 전력은 2023년 현재 1,500톤 이상 대형경비함 1척과 1,500톤 미만 연안경비함정 71척으로 증가했다(이숙연 2023, 108; 조원득 2024, 11). 베트남 역시 해군의 관할 하에 있던 해양경찰국(Bureau of Marine Police)을 2013년 해안 경비대사령부(Coast Guard Command)로 독립시키고 임무 및 역할의 확대를 추진 중이다. 2022년 기준 베트남 해안경비대는 120여 척의 경비함정을 운용 중이며 이중 1,500톤 이상 대형경비함은 14척이다(Nguyen The Phuong 2022, 13-14).

2. 선행연구 검토 및 연구의 방법

기존의 중국 해경에 관한 연구는 군사적 시각을 중심으로 조직개편을 통해 중국 해경의 군사적 성격이 강화되었음을 주장하거나 (Huang 2019; Lin 2020; 陳銘聰 2023), 해군을 지원하는 중국 해경의 준군사적 역할이 증가되고 있음을 주장하면서 이에 대한 사전 대비가 필요함을 강조한다(Morris 2017; Erickson et al. 2019; Kotani 2020). 이러한 중국 해경의 군사적 성격을 강조하는 연구는 중국의 직접적인 군사적 위협 하에 있는 대만과 중국과 장기적 전략경쟁을 벌이고 있는 미국의 상황을 반영한 것으로 보인다. 하지만 위 연구들은 해경의 군사적 역할을 주로 강조할 뿐 국가의 일상적 주권행사 수단으로서 중국 해경의 역할에 대한 논의는 부족하다.

또한 국가의 해양 법집행 조직으로서 최근 각광받고 있는 해경의 이점을 분석하고 이러한 추세가 확대되고 있음을 주장하는 연구에서 중국 해경의 확대를 일부 다루고 있다(Batman 2003; Guilfoyle and Chan 2022; Putra 2022; 이숙연 2023). 그렇지만 위 연구들 역시 중국 해경의 강화가 해양 영유권 분쟁의 양상의 진화에 어떠한 영향을 미치는지 종합적으로 분석하기보다는 현황을 소개하는데 그치고 있다.

최근에는 중국의 해양 영유권 확장 전략을 회색지대 전략(*grey zone strategy*)²⁾ 개념을 중심으로 설명하는 연구가 수행되고 있다. 반길주(2020)는 중국이 해상민병을 주 수단으로 회색지대 전략을 구사하여 해양 영유권 확장을 추구한다고 분석한다. 마월과 구본운(2023)은 남중국해 분쟁 추이를 분석하여 중국의 회색지대 전략의

2) 회색지대 전략은 '전쟁도 평화도 아닌 상태로 전면전 개전의 임계점을 넘지 않는 수준에서 정치적·경제적·군사적 압박과 위협을 사용하는 전략'으로 정의된다. 회색지대 전략은 군사력을 직접 활용하는 방식보다는 비군사적 수단을 활용하여 전면적 무력충돌의 문턱을 넘지 않는 방식으로 수행된다. 또한 회색지대 전략 행사는 상대방이 인지하지 못하도록 장기적이고 단계적인 전술의 구사를 통해 목표를 달성해 나간다. 대표적 수행방식이 살라미자르기(*Salami-slicing*) 전술과 기정사실화(*Fait Accompli*) 전술이다(마월·구본운 2023, 33-34).

수행 메커니즘을 고찰한다. 하지만 위 연구들은 중국의 회색지대전략 구사 과정에서 해경의 역할에 대해서는 별다른 분석을 하지 않고 있다. 김재엽(2024)의 연구는 중국의 회색지대전략의 구현수단으로서 중국 해경의 역할을 일부 다루고 있으나, 중국 해경의 준군사적 성격을 중점적으로 강조한다. 따라서 군사조직이 아닌 해양 법집행 조직으로서 중국 해경이 해양 영유권 분쟁에서 어떠한 역할을 하는지에 대한 고찰은 제한적이다. 본 연구는 국가의 일상적 기능을 행사하는 조직이자, 전략적이고 경제적인 수단으로서 중국 해경의 발전 추세를 분석하고 이를 활용한 중국의 해양 영유권 확장이 동아시아 지역의 해양 안보(maritime security)에 미치는 영향을 검토한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다.

본 논문의 연구의 방법은 문헌연구 방법을 주로 활용한다. 중국 해경 변화에 관해서는 중국과 대만의 원문자료를 중심으로 분석한다. 중국의 해경을 활용한 남중국해 해양 영유권 분쟁사례는 중국과 미국 측 매체의 보도자료 및 평가 자료를 함께 활용해 종합적인 평가를 시도한다. 중국과 미국은 남중국해 해양 영유권 분쟁에 대해 상반된 견해를 가지고 있기에 양측의 자료를 모두 분석하여 그 함의를 도출하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 해경을 활용한 중국의 해양 영유권 확장 동향 고찰

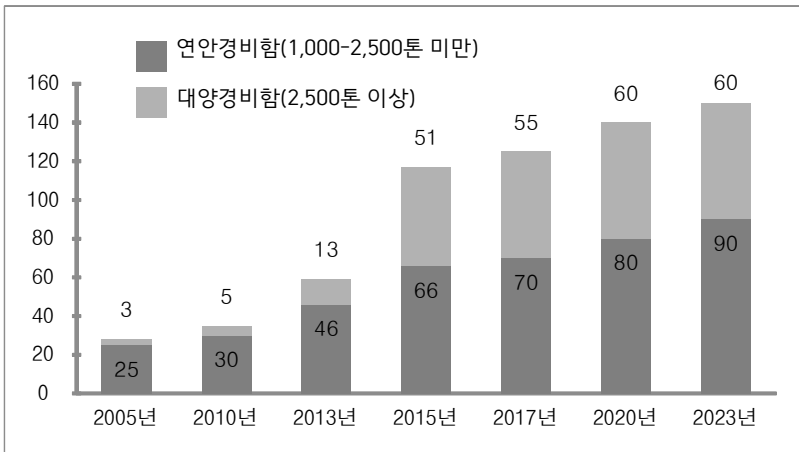
1. 중국 해경총대 능력강화 현황 평가

(1) 대형함 위주 전력 증강을 통한 해양경비능력 강화

중국 해경의 전력 증강은 양적 측면에서는 대형 경비함을 추가 확보하고, 질적 측면에서는 경비함 건조 시 작전성능을 향상시키는 등의

방향으로 추진되고 있다. 2023년 기준으로 중국 해경은 1,000톤 이상 경비함을 150여 척 보유 중이다.

〈그림 1〉 중국 해경의 주요전력 증강 현황(2005년 ~ 2023년)



출처: Andrew S. Erickson, Joshua Hickey, and Henry Holst. 2019. “Surging Second Sea Force: China’s Maritime Law-Enforcement Forces, Capabilities, and Future in the Gray Zone and Beyond.” *Naval War College Review* 72(2); IISS. 2024. *Military Balance*. London, UK.: Routledge 참고, 연구자 작성.

〈그림 1〉과 같이 2005년 1,000톤 이상 경비함이 28척에 불과했다는 점을 고려하였을 때, 이는 매우 급격한 전력 증강이라 할 수 있다. 중국 해경은 2015년에만 36척의 경비함을 신규 도입했고, 또한 2017년에는 만재배수량이 15,000톤에 달하는 세계 최대 경비함을 취역시키기도 했다(Martinson, 2018, 16-18). 2021년에는 1,500톤급 장다오(Jiāngdǎo)급 초계함 22척을 해군으로부터 인수받았다(U.S. Department of Defense 2022). 해군으로부터 이전받은 선박은 모두 건조된 지 10년 미만의 신형함정이다. 2023년을 기준으로 중국 해경은 15,000톤급 경비함 2척을 각각 동중국해와 남중국해에 배치하여 운용하고 있으며 2,500톤급 이상 경비함을 60척 보유하는 등 과거에 비해 원양작전능력이 크게 확장되었

다.³⁾ 중국 해경의 경비함은 동중국해와 남중국해에서 정기적으로 활동하면서 중국의 해양 영유권 확장을 위한 수단이 되고 있다.

성능 향상 측면에서 중국은 새로운 해경함을 건조할 때부터 함선의 대형화와 작전지속능력의 증대를 위해 노력하고 있다. 과거 중국의 해경함은 해군과는 별도의 건조방식을 적용했으나 최근에는 해군 군함을 기반으로 한 경비함 건조가 증가하고 있다. 예를 들어 2016년 건조된 3,000톤급 818급 경비함은 해군의 장카이(Jiangkai)급 호위함을 기반으로 설계되었다. 818급 경비함은 해경함 최초로 해상보급 장치를 설치하여 해군 군수지원함으로부터 해상에서 유류보급을 받아 장기간 작전할 수 있는 능력을 갖추었다. 또한 2024년 현재 중국은 해군의 최신 군함인 7,500톤급 Type 52D 구축함의 설계를 적용한 대형 해경함을 건조하고 있다(Lin 2020, 134-135; Wang 2024/8/14). 중국은 해상 보급 능력의 확보, 함선의 대형화 등을 통해 해경함이 해상에서 오랜 시간 작전할 수 있는 능력을 갖추도록 함으로써 해양 영유권 분쟁 대응활동이 장기화될 경우에 대비하고 있다.

또한 중국 해경은 운용 측면에서도 해군과 합동작전능력 강화를 위해 매년 ‘해경해군합동훈련계획(海警海军联合训练计划)’을 수립하고 이를 근거로 일정한 주기로 해경-해군 간 각 단위별 훈련을 실시하고 있다(杨洋·李培志 2017, 12-13). 중국 해경이 해군과의 상호 운용성을 향상시키려는 목적은 상호협력을 통해 해양주권 수호활동을 더욱 원활히 하고, 해양영유권 분쟁의 규모가 확대되거나 장기화될 시 해경의 해상경비 및 법집행 능력을 보완하기 위함이다. 종합하면 중국 해경은 장기간 작전을 할 수 있는 대형 경비함을 계속 도입하고 해군과 상호운용성을 향상시킴으로써 해양주권 수호 및 법집행의 효율성을 강화하고 영유권 분쟁 시 물리적 우위를 확보하려고 노력하고 있다.

3) 1,000톤 이하 경비정 및 해안순찰정은 500척 이상 보유 중이다.

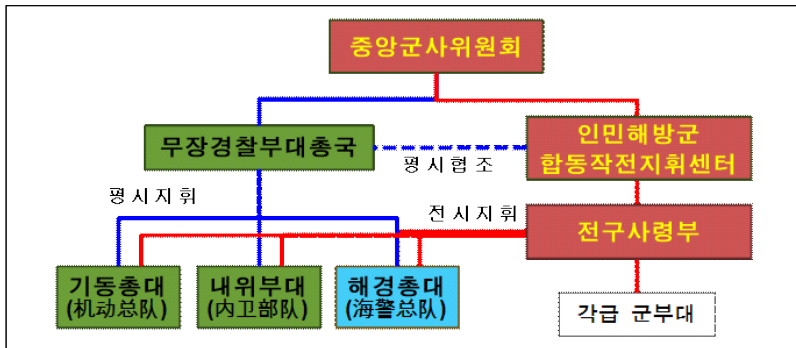
(2) 조직개편 통한 지휘 효율성 제고

중국 해경의 대규모 조직개편은 2013년과 2018년 두 차례에 걸쳐 진행되었다. 2013년 1차 조직개편은 정부 각 부처에 산재되어 있던 해양 법집행 기능의 통합이 목적이었다. 과거 중국의 해양 법집행 기능은公安部 소속 변방해경(边防海警), 농업부 소속 중국어정국(中國漁政局), 해양감시총대(海洋監視總隊), 중국해사국(中國海事局) 및 관세청 소속 해상 밀수경찰(海上緝私警察) 등 5개의 기관에 분산되어 있었다. 이러한 체계는 각 기관별로 담당임무가 분산되고, 정보 공유 및 협력 체계가 구축되지 않아 효율적인 해양경비 및 법집행이 제한되는 문제가 있었다(董加伟 2018, 9). 2000년대 후반에 들어 동중국해 및 남중국해에서 주변국과의 해양 분쟁이 격화됨에 따라 중국은 해양안보문제의 일원적 관리체계의 필요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 중국은 2013년 제반 해양안보문제의 관리 및 법집행의 효율성을 위하여 분산된 해양 법집행 기관 및 전력을 ‘국가해양국(國家海洋局)’으로 통합했다(Huang 2019; 裴兆斌 2020, 116).

하지만 2013년 해양법집행 기능의 통합은 중국이 기대한 만큼의 효과를 거두지 못했다. 1차 조직개편 후에도 중국 해경은 과거 5개의 조직이 완전히 통합되지 못하고 여전히 각자의 기능을 분담하여 수행하는 형태로 운영되고 있었다(Martinson 2021, 13). 하지만 동중국해 및 남중국해의 해양 영유권 분쟁에서 대응력을 강화시키려는 중국의 입장에서는 중앙정부의 지침을 통일적으로 수행할 일원화된 해양 법집행 기관이 필수적이었다. 이러한 요구에 따라 2018년 중국은 국가해양국에서 해경국을 분리하여 ‘인민무장경찰부대 해경총대(人民武裝警察部隊 海警總隊)’로 재창설했다.⁴⁾ 이 조치를 통해 국가해양국은 해상교통안전과 항만안전에 관한 문제만 관리하고, 해경총대가 해양주권 수호, 어로보호 및 불법조업 감시, 해상범죄 예방 및 밀수단속 등의 기능을 전담하게 되었다(陳銘聰 2023, 63).

4) 中共中央委员会, 《深化党和国家机构改革方案》. (2018. 3. 21).

〈그림 2〉 2018년 조직개편 후 중국해경 지휘계통



출처 : Japan Ministry of Defense. “The Coast Guard Law of the People's Republic of China.” 참고, 연구자 일부 수정.

2018년 2차 조직개편을 통해 인민무장경찰에 속하게 된 해경총대는 <그림 2>와 같이 해양 법집행 조직과 군사조직의 성격을 동시에 보유하게 된 것으로 판단된다.⁵⁾ 해경이 인민무장경찰 조직으로 통합되고 중국의 최고 군사통수기구인 중앙군사위원회의 지휘체계 아래로 편입됨에 따라 중국은 국가지도부의 정치적 의사결정을 신속하게 해경에 하달하고 시행할 수 있게 되었다. 종합하면 2018년 2차 해경 조직개편을 통해 중국은 해양에서 자국의 권리를 침해하는 행위에 대해 해경을 이용해 즉각적이고 단호한 대응을 할 수 있는 일원화된 지휘체계를 구축한 것으로 평가된다.

현재 중국 해경 조직은 인민무장경찰부대 해경총대가 공식명칭이나 대외적으로는 '중국해경국(中国海警局, China Coast Guard)' 이란 명칭을

5) 일부 연구(Erickson et al. 2019; Wuthnow 2019)는 해경총대가 중앙군사위원회의 지시 하에 언제든지 군사적 임무에 투입 가능하다고 분석하며, 2018년 개혁을 통해 해 경의 군사적 성격이 대폭 강화되었다고 주장한다. 하지만 평소 해경총대는 무장경 찰부대총국의 지휘를 받아 국가 해양주권 수호 등 기본 임무를 수행하며, 인민해 방군과는 협조관계를 유지한다고 보는 것이 타당하다. 전시 및 위기가 고조될 경우 중앙군사위원회의 결정에 따라 인민해방군의 전구사령부가 해당되는 해경부대의 지휘권을 행사할 것으로 예상된다.

사용한다. 지휘부인 해경총대 하부에는 북해, 동해, 남해를 담당하는 3개의 해경분국(海警分局)이 편성되어 있다. 각 해경분국 아래에는 해안을 연한 각 성(省)에 해경지대가 배치되어 있다. 그리고 기동순찰 및 원해 경비를 담당하는 기동지대가 각 해경분국별로 1 ~ 3개씩 소속되어 해상 경비 및 관할권 침범 대응 활동의 효율성 제고에 기여하고 있다. 특히 남중국해를 관할하는 남해해경분국에는 3개의 기동지대가 소속되어 영유권 분쟁 해역에서 해양주권 수호 임무를 중점적으로 수행하고 있다(歐錫富 2019, 107).

(3) 임무수행 근거 및 임무범위 확대 법제화

2018년 조직개편에 이어 2020년 중국은 《인민무장경찰법(人民武装警察法)》을 개정하여 해양경찰은 인민무장경찰의 구성조직이라고 규정했다.⁶⁾ 이러한 법제화 조치를 통해 중국 해경은 행정기관으로서의 법집행 권한 뿐 아니라 비상 시 군사력을 지원할 수 있는 근거도 확보하게 되었다. 이는 중국해경이 주변국과의 해양 영유권 분쟁에 대응할 때 법집행 권한의 행사 뿐 아니라 필요시 무장의 사용 등이 좀 더 용이하게 되었음을 의미한다. 또한 중국은 2021년 중국 해경의 임무와 권한을 명시한 《해경법(海警法)》을 공포했다. 중국 해경법은 해경법의 적용범위, 도서 영유권 분쟁에서의 해경의 역할, 무기사용을 포함한 강제권 행사 권한 등을 규정하고 있다.⁷⁾ 개정된 해경법에서 해경의 임무범위 확대로 해석될 수 있는 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

해경법 제3조는 동법의 적용 범위를 ‘중국의 관할해역 및 그 상공’으로 명시하고 있다. 하지만 중국이 주장하는 남중국해의 구단선(九

6) 中华人民共和国.《人民武装警察法》. (2020.6.20) 제2조, 제9조.

7) 中华人民共和国.《海警法》. (2021.1.22) 제3조, 제17조, 제22조.

段线; nine-dash line)⁸⁾ 등 일부 관할해역은 국제사회에서 받아들여지지 않고 있으며, 주변국도 이를 인정하지 않고 있다. 이러한 상황에서 중국이 주장하는 관할해역에서 해경법에 근거한 법집행활동의 강화나 이를 위한 무기사용의 권한 부여는 향후 중국과 주변국 또는 분쟁국 간 갈등의 가능성을 높일 수 있다. 그리고 17조는 해경이 중국의 영해에 불법적으로 진입하는 외국선박에 강제적 조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다.

하지만 동법에 불법적인 진입의 정의가 명시되어 있지 않기 때문에 중국 해경은 국제법에 보장된 무해통항권⁹⁾을 불법적으로 방해하거나 부정하는 구실로 해경법을 활용할 수도 있다. 또한 해경법 제22조는 해상에서 자국의 국가 주권 및 권리, 관할권이 외국의 조직이나 개인에 의해 불법으로 침해, 또는 침해될 긴박할 위험이 있을 경우 ‘무기사용을 포함한 일체의 조치’를 취할 수 있다고 명시하고 있다. 이 조항은 중국이 자신이 주장하는 관할해역 내에서 분쟁국 선박을 무기로 공격할 수 있는 법적 근거가 될 수 있다.

중국은 내부적으로는 해경법의 제정이 해양권익 보호활동 및 해양 법집행 활동 수행에 필요한 법적 근거를 마련하기 위한 정당한 절차라고 본다(张保平 2021, 16). 중국의 해경법 공포에 대해 일본 등 주변국은 중국이 해양법 조항의 적용 기준을 자의적으로 해석하여 타국의 반발에도 불구하고 이를 강제적으로 적용할 수도 있다는 점을

8) 구단선은 1953년 중국이 남중국해의 90%에 달하는 영역이 자국의 영해라고 일방적으로 선언하고 이의 경계를 표시한 것이 시초이다(구민교 2023). 2009년 중국은 UN에 구단선이 표시된 해도를 제출하고 본격적으로 남중국해에 대한 해양 영유권 확대를 추진하기 시작했다.

9) 연안국의 주권이 미치는 영해라 할지라도 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치지 않는 한 선박은 타국의 영해를 통항할 수 있는 권리가 보장된다. 선박이 「유엔해양법협약」에 규정된 불법활동에 종사하지 않는 이상 연안국은 외국 선박이 행사하는 무해통항권을 보장하여야 한다. 「해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982)」(1994.11.16. 발효) 제19조.

우려한다(Nguyen Thanh Trung 2021/4/21). 주변국의 이러한 우려는 최근 들어 현실화되고 있다. 중국은 2024년 6월 15일부터 자국의 관할해역을 침범하는 선박 또는 인원을 60일간 구류할 수 있다는 내용이 포함된 《해경기구법집행절차규정(海警机构行政执法程序规定)》(이하 법집행규정)을 공포했다.¹⁰⁾ 이 규정은 해경법 17조에서 규정하는 중국의 영해에 불법적으로 진입하는 외국선박에 강제적 조치에 대한 구체적인 방침을 명문화 한 것이다. 실제로 법집행규정이 공포된 지 이틀 후인 2024년 6월 17일, 중국 해경은 세컨드 토마스 솔에 보급을 시도하는 필리핀의 군함과 보급선박을 망치, 도끼 등 휴대용 무기를 이용해 저지하는 등 강경한 모습을 보였다(胡波 2024/6/24).

종합하면 2020년 인민무장경찰법 및 2021년 해경법 개정, 2024년 법집행규정 제정 등 일련의 법제화 과정을 통해 중국은 자국이 주장하는 관할해역 내에서 해경의 외국선박에 대한 통제근거를 마련하고 물리력 사용의 범위를 대폭 확대하였다.

2. 해양 영유권 분쟁에서 중국 해경의 역할 분석

본 절에서는 최근 이슈가 되고 있는 세컨드 토마스 솔을 둘러싼 중국과 필리핀 간의 분쟁을 대상으로 하여 중국의 해경이 중심이 된 해양 영유권 분쟁 전략을 확인한다.

세컨드 토마스 솔은 스플래틀리 군도의 동쪽에 위치하고 있으며, 만조 시에는 물에 잠기고 간조 시에는 해수면 밖으로 드러나는 간조노출지(low-tide elevation)¹¹⁾이다. <그림 3>과 같이 중국과 필리핀 양국 모두 세컨드 토마스 솔이 소위 자국이 주장하는 영해선 내에 있다고 판단하며

10) 中国海警局, 《海警机构行政执法程序规定》. (2024. 6. 15).

11) 「해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay, 10 December 1982)」(1994.11.16. 발효) 제13조.

관할권을 주장하고 있다.

〈그림 3〉 중국 주장 남중국해 구단선과 필리핀 주장 영해선 비교



출처: Chloe Yeung, Karen Hui. 2024. “China’s New Coast Guard Regulations Up the Ante in Tense South China Sea.” *Asia Pacific Foundation of Canada*. Jul. 4.

필리핀은 1999년 해군 상륙함인 시에라 마드레함(BRP *Sierra Madre*)을 세컨드 토마스 솔 부근에 고의로 좌초시킨 다음, 이를 전초기지로 사용 중이다. 중국은 이러한 필리핀의 행위는 불법이며, 좌초된 군함의 철수를 필리핀에 지속 요구하고 있다(CRS 2024/1/23). 중국은 대규모 인공섬 건설을 통해 스피래틀리 군도에 대한 영유권 확장을 본격화한 2013년부터 세컨드 토마스 솔에 대해서도 강경한 입장을 보이기 시작했다. 중국은 세컨드 토마스 솔과 불과 22해리¹²⁾ 떨어진 미스치프 환초(Mischief Reef, 중국명 美济礁, 필리핀명 Panganiban Reef)에 대규모 인공섬을 건설한 다음 대형 함정이 접안할 수 있는 항만시설과 연료 및 탄약 저장고 등을 구축했다(김현승 2021, 12). 중국 해경은 미스치프 환초의 기반시설을 활용하여 세컨드 토마스 솔에 대한 상시적인 경비활동 및 필리핀 선박에

12) 약 44km

대한 감시활동을 수행하고 있다. AMTI(2020/12/4; 2023/1/30; 2024/3/29)의 분석에 따르면 세컨드 토마스 솔 주변해역에서 중국 해경함이 활동한 연간 일수는 2020년에는 232일, 2022년에는 279일, 2023년에는 302일로 계속해서 증가세를 보이고 있다.

〈표 1〉 세컨드 토마스 솔 대치 간 중국 해경의 물리력 행사 사례

일자	중국해경 행사 물리력	필리핀측 피해	필리핀 보급품 수송 성공 여부
2021.11.16	물대포 발사	선박 외부구조물 파손	실 패
2023. 2. 6	선박 진로차단, 레이저 조사	선원 1명 일시적 시력 손상	미 상
2023. 8. 5	물대포 발사	미상	성 공
2023.10.22	충돌공격	보급선 1척 손상	성 공
2023.11.10	물대포 발사	미상	성 공
2023.12.10	물대포, 충돌공격	보급선 1척 엔진 대파, 군함 1척 마스트 손상	성 공
2024. 3. 5.	물대포, 충돌공격	보급선 1척 손상 및 선원 부상	성 공
2024. 5.19.	선박 충돌공격		일부 성공
2024. 6.17	물대포 발사, 선박 충돌공격, 레이저 조사, 최루가스 살포, 휴대무기(도끼, 망치 등) 사용 위협	고속보트 2척 파손 인원 8명 부상	실 패

출처: AMTI(Asia Maritime Transparency Initiative). 2024. “Shifting Tactics at Second Thomas Shoal.” Aug. 22.

2023년을 기점으로 중국이 세컨드 토마스 솔에 상주하는 군인들에 대한 필리핀 당국의 보급품 수송을 강력히 저지하는 정책을 시행하면서, 해상에서 필리핀 정부선박과 중국 해경함 간의 물리적 충돌이 빈번하게 발생하고 있다. 〈표 1〉은 2021년부터 2024년 6월까지 좌초 군함에 대한 필리핀 선박의 보급 활동에 대응하여 중국 해경이 물리력을 행사한 사례를 정리한 것이다. 세컨드 토마스 솔을 둘러싼 대치 초기에 중국은 해경함을 이용해 필리핀 보급선박의 진로를 차단하거나 물대포를 발사하여 운항을 방해하는 방법을 주로 활용했다. 하지만

최근 들어서는 해경함이 필리핀 선박에 직접 충돌공격(ramming)을 가하거나 휴대무기를 사용하는 등 물리력의 사용 정도가 높아졌다.

2024년 6월 17일 발생한 대치상황에서는 중국은 기존에 활용하던 물대포 발사와 충돌공격 뿐 아니라 중국 해경대원들이 도끼, 망치 등을 이용하여 필리핀 해군의 고무보트를 파손하였고, 이를 저지하는 과정에서 필리핀 군인들이 부상을 입기도 했다. 이러한 강경한 대응을 통해 중국은 좌초 군함에 대한 필리핀측의 보급 시도를 저지하는데 성공했다.

하지만 6월 17일 충돌 직후 중국은 중국해경의 사전 검색, 조사에 응하는 조건으로 필리핀이 좌초 군함에 인도적 물자를 보급하는 것을 허용하기로 하면서 상황을 관리 및 통제하기 시작했다. 필리핀 역시 당시 충돌로 발생한 고무보트의 파손 및 인원 부상에 대한 손해배상을 중국 측에 요구하긴 했지만(Maitem 2024/11/5), 해군 군함을 동원해 중국의 해경함을 공격하는 것과 같은 위기를 고조시키는 행동은 하지 않았다.

세컨드 토마스 솔을 둘러싼 분쟁 사례와 같이 최근 중국은 군사력을 동원하여 해양 영유권 분쟁을 일거에 해결하기 보다는 장기적 관점에서 해양 법집행 조직을 활용하여 실효지배권을 획득하거나 이미 획득한 실효지배력을 공고히 하는 전략을 구사하고 있다. 이 과정에서 중국은 앞서 살펴본 해경의 전략적 융통성과 운용의 경제성을 적극 활용 중이다. 세컨드 토마스 솔 분쟁에서 중국은 필리핀을 압박하기 위해 물리력을 사용하면서도 무력행사로 간주될 수 있는 살상무기의 사용은 자제함으로써 위기의 고조를 통제하는 모습을 보인다.

구체적으로 중국해경은 소총, 함포 등 치명적 무기가 아닌 살상력은 약하나 상대방의 기도를 방해할 수 있는 휴대무기를 주로 활용하고 있다. 또한 상대적으로 빈약한 해양 법집행 전력을 보유한 주변국에 비해 강력한 해경전력을 보유한 중국은 전력의 우위를 바탕으로 주변국의 대응을 어렵게 하고 있다. AMPI(2024/1/30)의 분석에 따르면, 중국은 세컨드 토마스 솔에 대한 보급 활동을 저지하기 위해 평균적으로 필리핀 선박

의 4~5배에 달하는 해경함을 배치하여 전력의 우위를 과시하고 필리핀 당국의 행동을 압박하고 있다.

IV. 안보적 함의 및 한국의 대응방안

1. 안보적 함의

Ⅲ장에서 살펴본 중국의 해경 강화에 기반한 해양 영유권 확장 전략이 향후 동아시아의 해양안보에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 전망해 볼 수 있다. 첫째, 중국은 남중국해 해역 전체 대한 영유권 주장을 강화하고 자국의 통제를 정당화하기 위해 해경을 중심으로 한 일상적인 해양 법집행 활동과 교전까지는 이르지 않는 저강도 도발을 계속할 것이다. 중국이 남중국해에 대한 영유권 주장을 국제사회로부터 인정받기 위해서는 자국이 당 해역을 관할하고 있다는 것을 기정사실화(*fait accompli*) 하는 것이 필요하다. 이는 중국이 관할권을 획득하기 위해서는 끊임없는 관행의 축적, 즉 국가행위의 반복을 행사해야 한다는 것을 의미한다. 이에 근거하여 중국은 반복적인 영유권 주장과 무력분쟁으로 비화되지 않는 저수준의 도발을 지속하고 있다. 정호섭(2021, 77)에 따르면 중국은 이러한 법적 관행을 축적하려는 노력을 통해 시간이 경과함에 따라 남중국해에 관한 중국의 주장이 경합상태에서 점차 법적 지위로 인정되는 지위를 획득할 것이라 기대하고 있다.

중국은 2013년경부터 남중국해의 암초와 간조노출지에 인공섬을 건설하고 여기에 함정접안시설, 유류 및 탄약보급시설 등도 설치했다. 중국은 인공섬에 해경 경비함을 상시배치함으로써 남중국해에서 해경의 활동을 강화할 수 있는 기반을 마련했다. 이를 통해 중국은 세컨드 토마스 솔 및 스카보로 솔 뿐 아니라 필리핀이 점유하고 있는 티투

섬(Thitu Island, 필리핀명 Pulo ng Pag-asa, 중국명 中业岛), 말레이시아가 영유권을 주장하는 루코니아 솔(Luconia Shoal, 중국명 北康暗沙) 등으로까지 해경의 활동범위를 넓히고 당 해역에 대한 관할권을 주장하고 있다.

앞으로도 중국은 영유권 분쟁 해역 내에서의 해경의 활동은 일상적인 국가주권의 행사라 주장하며 관할권 행사의 정당성을 확보하려 할 것이다. 동시에 중국은 분쟁국이 자국의 주장에 대항할 경우 해경을 중심으로 분쟁국의 기도를 억제하는 정책 역시 계속할 것으로 전망된다. 구체적으로 해경전력을 활용해 상대국에 위협을 가하지만 교전까지는 확대되지 않는 수준의 물리력을 행사함으로써 분쟁의 수준을 관리하면서 주변국을 압도하는 해경전력을 상시적으로 배치하여 자국의 관할권 주장을 확고히 하는 방식을 지속할 것이다.

둘째, 동아시아 국가들과 협력하여 중국의 해양 팽창을 견제하려는 미국과 중국 간의 해양경쟁에서 해경이 주요한 경쟁주체가 될 것이다. 이전까지 미국은 노후 해경함정 양도 및 협력훈련 실시 등과 같은 간접적 지원을 통해 동아시아 각국이 중국의 해양 팽창에 대응할 수 있는 능력을 갖추게 하는데 초점을 맞춰왔다(김태성 외 2016, 68-70).

하지만 미국은 2019년 이후로 대중국 압박을 목적으로 한 인도-태평양전략에 의거하여 중국의 해양팽창을 견제하는 활동에 직접 나서고 있으며, 이 과정에서 해안경비대가 주도적 역할을 수행하고 있다. 미국은 2019년에만 3척의 해안경비대 함정을 동아시아 해역에 파견했다. 이중 버솔프함(USCGC *Bertholf*)은 타이완 해협을 통과하는 항행의 자유작전(Freedom of Navigation Operation: FONOP)을 수행하기도 했다(闫岩 2020/12/24). 미국 해안경비대는 정기적으로 동아시아 해역에 전개하여 미국-일본-필리핀 3국 해경훈련을 하고 있다. 또한 세컨드 토마스 솔을 둘러싼 중국과 필리핀의 대치가 계속되던 2024년 7월에는 미국 해안경비함과 필리핀 해경함이 남중국해에서 협력훈련을 실시하기도 했다.

미국은 남중국해의 해양안보에 대한 최대 위협요소는 불법조업이라

선언하고 해안경비대를 활용해 이를 예방하기 위한 활동을 적극적으로 펼칠 것이라 공언하고 있다(Needham and Craymer 2024/4/4). 남중국 해에서 가장 많은 어선을 운용하는 국가는 중국임을 고려할 때, 미국의 이러한 언급은 중국의 해양 팽창을 견제하기 위한 것임을 짐작할 수 있다. 향후 미국이 해안경비함을 남중국해에 상시 파견하고 불법조업 예방 등 해양안보 활동을 전개할 경우 미국 해안경비대와 중국 해경 간의 대치 상황 또는 우발적 충돌의 발생 가능성이 높아질 수 있다.

셋째, 장기적으로 중국 해경이 근해(近海)에서 국가의 해양주권 수호 및 자국 선박의 안전보장 등 임무를 전담하고, 해군은 원해(远海)에서 중국의 해양이익을 보호하는데 집중함으로써 중국의 해양 진출이 더욱 확대될 것이다.¹³⁾ 2019년 중국은 근해를 확실히 통제함과 동시에 원해에서도 자국의 해양권의 보호와 영향력 확대를 위한 활동을 적극적으로 수행하겠다는 근해방어·원해방위(近海防御·远海防卫)의 해양전략방침을 발표했다(中国国务院新闻办公室 2019). 이러한 해양전략의 달성을 위해 중국은 평상시부터 해경을 활용하여 근해에 대한 자국의 통제권을 공고히 하고, 이를 기반으로 해군이 중심이 되어 원해로의 진출을 가속화하고 있다. 향후 중국은 영해, 배타적 경제수역 등에서 자국의 해양 영유권 주장을 관철시키고, 이를 공고히 하는 역할은 해경이 전담하는 체제를 확립할 것으로 예상된다.

그리고 해군은 근해에서 해경에 대한 지원태세를 유지하되, 항모 전단 등을 활용해 적대세력의 군사력, 특히 미국 해군의 접근을 원거리 해역에서부터 억제, 거부하고 전 세계 해양에서 자국의 해양이익을 보호하는 활동에 집중하게 될 것이다. 여기서 주목할 것은 법집행 조직인 해경 전력의 강화가 궁극적으로는 정규 군사조직인 해군

13) 중국이 주장하는 근해는 오키나와 제도, 대만, 필리핀 및 중국이 주장하는 구단 선을 잇는 선 내부의 해역이다. 중국은 스프래틀리 군도를 포함한 남중국해 전체가 근해의 범위에 포함된다고 주장하면서 이 해역을 침범하는 것은 주권에 대한 침해로 간주한다. 원해는 말라카 해협 서쪽의 인도양과 마리아나 제도 동쪽의 태평양 해역이다. 중국은 필요하다면 언제든지 원해에서 해군력을 운용할 수 있는 능력을 갖춰야 함을 강조한다.(김현승 2021, 8-9.).

이 해양에서 적대세력의 침략을 방어하고 자국의 해양영역을 원해로 확장하는 군사적 역할에 집중하는 여건을 마련해주고 있다는 점이다. 종합하면 해경의 능력 강화 및 역할의 확대를 기반으로 중국은 근해를 확실히 방어함과 동시에 원해까지 세력을 확장한다는 장기적인 해양전략 목표의 달성을 위해 노력할 것이다.

2. 한국의 대응방안

중국 해경의 능력 강화와 역할 확대에 대비하기 위한 한국의 대응방안을 생각해보면 다음과 같다. 첫째, 한국의 주변 해역에 대한 해양권익을 확고히 할 수 있도록 해양경찰의 역량 강화가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 2023년 기준 중국 해경은 1,000톤 이상 경비함을 150척 이상 보유하고 있는 반면, 한국해경의 1,000톤 이상 경비함은 36척에 불과하다(해양경찰청 2024, 42). 물론 중국은 남중국해뿐만 아니라 동중국해에서도 일본과 경쟁을 벌이고 있기 때문에 이러한 전력의 단순 비교는 부적합 할 수도 있다. 하지만 한국은 미래에 중국과 서해 또는 이어도 인근 해역의 관할권을 두고 충돌이 발생할 경우 중국 해경의 물리적 압박에 대응할 수 있는 필수적인 전력의 확충을 우선 추진해야 할 것이다.

둘째, 한반도 주변 해역에서 중국 해경과 한국 해경 간에 우발적 사태의 발생을 사전에 예방하거나 사태 발생 시 확대를 방지하기 위해 양국 간 다양한 차원의 소통을 증진하는 것 역시 요구된다. 먼저 해양에서 중국과의 우발적 충돌을 사전에 억제하기 위해서는 정부 차원의 협력 강화가 필수적이다. 한국은 2021년부터 시작된 한중 해양협력대화를 활성화하여 양국이 각자의 해양권익을 상호존중하기 위해 노력하고 이견에 대해 소통을 강화해야 한다. 해경 차원에서는 현재 운용 중인 한중 해경 간 핫라인 활용을 더욱 확대할 필요가 있다. 실무부처 간의

지속적인 정보교환과 소통이 이루어진다면 우발적 충돌이 발생하더라도 파급효과를 최소화하고 상황을 조기에 안정화 시킬 수 있는 가능성이 높아진다.

마지막으로 중국의 해경 강화로 인해 위기의식을 공유하는 관련국과 전략적 소통과 협력을 강화해야 한다. 특히 한국이 추진 중인 인도태평양 전략¹⁴⁾과 연계하여 필리핀, 베트남 등 중국과 해양 영유권 분쟁을 겪고 있는 국가들과 협력을 확대하는 것을 우선적으로 고려해 볼 수 있다. 이들 국가들과 해양 관련 협의체를 구성하여 중국이 해양 영유권 문제와 관련하여 국제규범을 준수할 수 있도록 강조하고, 한반도 주변 해역에서 위기 발생 시에는 한국의 입장에 대한 지지를 얻을 수 있는 소통 채널로 활용하는 것이 바람직하다. 동시에 한국은 이들 국가에 대한 해양안보 능력배양 지원을 통해 중국 해경의 공세적 활동에 대응하는 전략적 연대를 확대하는 것도 필요하다. 구체적 협력 방안으로 한국의 노후 해경함 공여 추진, 한국과 관련국 해경 간 공동훈련의 확대, 관련국 해경인력의 수탁 교육 등이 가능할 것이다.

V. 결 론

과거 해양안보 개념은 해양에서 전통적 위협을 예방하고 억제하는 것이 중점이었다. 하지만 현재의 해양안보는 군사력인 해군을 중심으로 주변국의 군사적 위협에 대응하고 해양으로부터의 침략을 격퇴하는 과거의 개념을 넘어서, 비군사적 수단 역시 적극 활용하여 해양에서 자국

14) 한국은 2022년 12월 인도태평양지역을 대상으로 한 새로운 지역전략으로 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양전략』을 공식 발표했다. 이 전략에서 한국은 인도태평양지역의 평화와 안정은 한국의 생존과 번영에 직결된다는 점을 강조하면서, 아세안을 비롯한 인도태평양지역의 주요국과 연대와 협력을 강화해 나갈 것이라는 방향성을 제시했다(대한민국정부 2022).

에게 유리한 안정과 질서를 유지하고 해양에서 국가이익을 확대하는 것까지로 개념이 확장되었다. 따라서 현대적 해양안보의 목표는 해양에서의 전통적 위협을 예방하고 이에 대응함으로써 국가이익을 보호할 뿐만 아니라 해양에서의 국가의 번영을 추구하고 자국에게 유리한 안정적인 해양 질서를 유지하는 것이라 할 수 있다. 이러한 해양안보의 목표를 가장 적극적으로 추구하고 있는 국가는 바로 중국이다. 중국은 해양에서 국가이익 확대를 위해 남중국해를 자국의 핵심이익으로 선포하고 자국의 통제권 확대를 지속하고 있다. 중국은 지속적인 경제발전을 가능케 해주는 핵심 해상교통로를 유지하고 미국과의 경쟁에 필요한 전략적 완충해역의 확보를 위해 남중국해의 확보에 사활을 걸고 있는 것이다.

해양에서 국가이익의 확대라는 해양안보 목표 달성을 위해 중국은 과거에는 군사적 수단인 해군을 이용하였으나, 현재는 비군사적 수단인 해경을 주로 활용하고 있다. 특히 중국은 남중국해에서 해양 영유권 확장을 추구하는데 해경의 운용측면에서 전략적 융통성과 유지측면에서 경제성의 이점을 적극 활용하고 있다. 필리핀과의 세컨드 토마스 솔 분쟁 사례에서 확인한 바와 같이 중국은 해경의 물리력 행사를 통해 필리핀을 압박하면서도 상황을 무력충돌까지는 악화시키지 않는 전략적 융통성을 발휘하면서 자국의 관할권 주장을 지속하는 모습을 보인다. 동시에 평소부터 세컨드 토마스 솔 주변에 해경함을 상시 배치하고 필리핀 선박의 보급 시도 시 상대를 압도하는 해경전력을 현장에 집중시킴으로써 필리핀과 분쟁에서 우위를 누리고 있다. 앞으로도 중국은 해양 영유권 분쟁에서 우위를 점하고 자국의 주장에 대한 정당성을 축적하기 위해 해경의 능력 강화를 지속할 것이며, 해경의 활용 빈도 역시 지속 확대할 것이다.

중국과 바다를 사이에 두고 있는 한국의 입장에서 중국이 추진하고 있는 해경의 능력 강화는 시사 하는 바가 크다. 현재 중국은 남중국해와 동중국해의 해양 영유권 분쟁에서 우위를 점하는데 해경의 역량을

집중하고 있다. 하지만 향후 중국이 남중국해 분쟁에서 유리한 입지를 점하게 된 후에는 해양팽창의 관심을 다른 곳으로 전환할 수 있다. 한국의 경우 한중 간 서해의 해상경계 획정, 이어도 근해 관할권 문제가 중국과의 분쟁의 대상이 될 수 있다. 한국은 서해와 이어도 근해에서 중국 해경에 의해 촉발될 수 있는 저강도 도발을 사전에 예방하고 위기가 발생할 경우 자국의 해상권익을 보호할 수 있는 방안 마련에 더욱 노력을 기울여야 할 것이다.

투 고 일 : 2024. 12. 07

심 사 완 료 일 : 2024. 12. 30

게 재 확 정 일 : 2025. 01. 15

참고문헌

[한글 문헌]

- 구민교. 2023. “남해구단선 이슈의 최근 동향과 전망.”
대외경제정책연구원 『AIF 전문가오피니언』 (9월 6일): 1-4.
- 김재엽. 2024. “회색지대 분쟁 대응을 위한 준(準) 군사 세력의 기능:
동아시아 해양 분쟁에서 해양경찰의 역할을 중심으로.”
『군사논단』 118: 15-36.
- 김태성 · 김현승. 2016. “미국의 아시아태평양 해양안보전략 분석 및
영향.” 『동북아연구』 31(1): 61-91.
- 김현승 · 신진. 2020. “4차 산업혁명시대 중국의 해양 지능화작전 추진과
대응 방안.” 『국방연구』 63(2): 107-131.
- 김현승. 2021. “미중 전략경쟁 시대 중국 해양전략의 변화와 한국의 대응
과제.” 『한국군사』 10: 1-40.
- 대한민국정부. 2022. 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양전략』. 서울:
대한민국 정부.
- 마월 · 구분윤. 2023. “중국의 회색지대 전략: 남중국해 분쟁 사례를
중심으로.” 『아시아리뷰』 13(2): 31-58.
- 반길주. 2020. “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의
대응방안.” 『한국군사』, 7: 35-69.
- 이숙연. 2023. “중국-필리핀의 남중국해 분쟁과 해안 경비대의 역할
강화.” 『아시아연구』 26(3): 99-116.
- 조원득. 2024. “최근 남중국해 정세와 필리핀의 안보전략 변화에 대한 분석과
함의.” 외교안보연구소 『주요국제문제분석』 2023-50: 1-22.
- 정호섭. 2021. 『미 · 중 패권경쟁과 해군력』. 서울: 박영사.

- 테일러 프레이블(Fravel, M. Taylor) 저, 장성준 역. 2021. 『중국의 영토분쟁: 타협과 무력충돌의 메커니즘』. 서울: 김앤김복스.
- 하상균. 2019. “해양주권수호와 해양경찰의 역할 재정립 검토.” 『한국테러학회보』 12(1): 205-227.
- 해양경찰청. 2024. 『2023 해양경찰백서』. 인천: 해양경찰청.
- 「해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay, 10 December 1982)」 (1994. 11. 16. 발효).
- Nguyen, The Phuong. 2022. “베트남 해안경비대: 새로운 시대의 미션 및 전망.” 한국해양전략연구소 『정책보고서』 2022-07: 1-27.

[영어 문헌]

- AMTI(Asia Maritime Transparency Initiative). 2020. “Still on the Beat: China Coast Guard Patrols in 2020.” Dec. 4.
<https://amti.csis.org/still-on-the-beat-china-coast-guard-patrols-in-2020/>
(검색일: 2024. 10. 27).
- _____. 2023. “Flooding the Zone: China Coast Guard Patrols in 2022.” Jan. 30. <https://amti.csis.org/flooding-the-zone-china-coast-guard-patrols-in-2022/>
(검색일: 2024. 10. 27).
- _____. 2024. “Tracking Tensions at Second Thomas Shoal.” Jan. 30.
<https://amti.csis.org/tracking-tensions-at-second-thomas-shoal/>
(검색일: 2024. 10. 28).
- _____. 2024. “Control by Patrol: The China Coast Guard in 2023.” March 29.
<https://amti.csis.org/control-by-patrol-the-china-coast-guard-in-2023/>
(검색일: 2024. 10. 27).
- _____. 2024. “Shifting Tactics at Second Thomas Shoal.” Aug. 22.
<https://amti.csis.org/shifting-tactics-at-second-thomas-shoal/>

(검색일: 2024. 10. 26).

Bateman, Sam. 2003. “Coast Guards: New Forces For Regional Order and Security.” *Asia-Pacific Issues* 65(1): 1-8.

CRS(Congressional Research Service). 2024. “China-Philippines Tensions in the South China Sea.” *CRS In Focus*. Jan. 23.

Erickson, Andrew S., Joshua Hickey, and Henry Holst. 2019. “Surging Second Sea Force: China’s Maritime Law-Enforcement Forces, Capabilities, and Future in the Gray Zone and Beyond.” *Naval War College Review* 72(2): 10-34.

Guilfoyle, Douglas, and Edward Sing Yue Chan. 2022. “Lawships or warships? Coast guards as agents of (in) stability in the Pacific and South and East China Sea.” *Marine Policy* 140: 1-8.

Huang, Mike Chia-Yu. 2019. “The 2018 Reform of the China Coast Guard: Logic, Development and Implications.” *Korean Journal of Defense Analysis* 31(3): 419-435.

IISS. *Military Balance 2024*. London, UK: Routledge.

Japan Ministry of Defense. “The Coast Guard Law of the People's Republic of China.” https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/ch_ocn/index.html
(검색일: 2024. 9. 18).

Kim, Suk Kyoon. 2018. “The expansion of and changes to the national coast guards in East Asia.” *Ocean Development & International Law* 49(4): 313-334.

Kotani, Tetsuo. 2020. “China’s Military and Paramilitary Activities in the East China Sea.” *Asia Policy* 15(3): 7-18.

Le Mièrre, Christian. 2011. “Policing the Waves: Maritime Paramilitaries in the Asia-Pacific.” *Survival* 53(1): 133-146.

- Lin, Ying-Yu. 2020. "Changes of China Coast Guard (CCG) After Its Incorporation into People Armed Police (PAP) and Some Observations Thereon." *Tamkang Journal of International Affairs* 24(1): 109-153.
- Maitem, Jeoffrey. 2024. "Philippines renews demand Beijing pay US\$1 million for South China Sea clash damages." *South China Morning Post*. Nov. 5.
- Martinson, Ryan D. 2018. *Echelon defense: The role of sea power in Chinese maritime dispute strategy*. CMSI Red Books, Study No. 15. Newport, RI: US Naval War College.
- _____. 2021. "Introducing the "New, New" China Coast Guard." *The Jamestown Foundation China Brief* 21(2): 7-14.
- Morris, Lyle J. 2017. "Blunt defenders of sovereignty: the rise of coast guards in East and Southeast Asia." *Naval War College Review* 70(2): 75-112.
- Needham, Kirsty. and Lucy Craymer. 2024. "US Coast Guard Says Boardings of Chinese Fishing Vessels in South Pacific Legal." *Reuters*, Apr. 4.
- Nguyen, Hong Kong To. 2023. "Law and (Dis)order in the South China Sea: Analyzing Maritime Law-Enforcement Activities in 2010-22." *Asia Policy* 18(2): 127-164.
- Nguyen, Thanh Trung. 2021. "How China's Coast Guard Law Has Changed the Regional Security Structure." *AMTI(Asia Maritime Transparency Initiative)*. Apr. 12.
<https://amti.csis.org/how-chinas-coast-guard-law-has-changed-the-regional-security-structure/> (검색일: 2024. 10. 21).
- Putra, Bama Andika. 2023. "The golden age of white hulls: Deciphering the Philippines' maritime diplomatic strategies in the South China Sea." *Social Sciences* 12(6): 1-14.
- U.S. Department of Defense. 2022. *Military and Security Developments*

- Involving the People's Republic of China, 2022. Annual Report to Congress. Washington DC: US Department of Defense.*
- _____. 2023. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2023. Annual Report to Congress. Washington DC: US Department of Defense.*
- Wang, Amber. 2024. "Chinese coast guard set to get new ship modelled on advanced Type 052D destroyer." *South China Morning Post*. Aug. 14.
- Wuthnow, Joel. 2019. China's Other Army: *The People's Armed Police in an Era of Reform*. INSS China Strategic Perspectives, No. 14. Washington, DC: National Defense University Press.
- Yeung, Chloe, Karen Hui. 2024. "China's New Coast Guard Regulations Up the Ante in Tense South China Sea." *Asia Pacific Foundation of Canada*. Jul. 4. <https://www.asiapacific.ca/publication/chinas-new-coast-guard-regulations-in-south-china-seas> (검색일: 2024. 11. 1).

[중국어 문헌]

- 陳銘聰. 2023. "中國海警海上執法問題研究." 『國防管理學報』 44(1): 57-75.
- 董加伟. 2018. "中国海洋执法体制重构路径探析." 『公安海警学院学报』 2018(1): 8-16.
- 歐錫富. 2019. "第六章 中國全力發展海上力量." 歐錫富、龔祥生 主編. 『2019 中共政軍發展評估報告』. 臺北: 國防安全研究院 93-112.
- 裴兆斌. 2020. "新时代海警制度的移植与本土化." 『社会科学辑刊』 2020(5): 114-119.
- 杨洋·李培志. 2017. "中国海警海军融合式发展问题探究." 『公安海警学院学报』 2017(1): 11-15.

- 张保平. 2021. “《海警法》的制定及其特色与创新.” 『边界与海洋研究』 2021(2): 5-23.
- 胡波. 2024. ““6·17”事件后, 南海局势何处去?” 『南海战略态势感知计划』 (6月24日) <http://www.scspi.org/zh/dtfx/1719201082> (검색일: 2024. 11. 8).
- 闫岩. 2020. “美国海岸警卫队在南海行动的法律边界问题.” 『南海战略态势感知计划』 (12月24日). <http://www.scspi.org/zh/dtfx/1608796586> (검색일: 2024. 9. 11).
- 中国共产党中央委员会. 《深化党和国家机构改革方案》. (2018. 3. 21).
- 中国国务院新闻办公室. 『新时代中国的国防』. (2019. 7).
- 中华人民共和国. 《人民武装警察法》. (2020. 6. 20).
- 中华人民共和国. 《海警法》. (2021. 1. 22).
- 中国海警局. 《海警机构行政执法程序规定》. (2024. 6. 15).

Abstract

The Expansion and Transformation of the China
Coast Guard(CCG):
Focused on the CCG's role in a maritime
territorial dispute

Kim, HyunSeung

Ph.D. in international Area Studies, The Republic of Korea Navy

This paper comprehensively analyzes the role of China's Coast Guard in maritime territorial disputes and the strengthening of China's Coast Guard, focusing on the fact that the state's major actors for the protection of maritime sovereignty have changed from the navy to the coast guard. In addition to the expansion of quantitative force, China is also strengthening the Coast Guard's qualitative capabilities, such as reorganizing its chain of command and establishing a legal foundation for mission.

Taking advantage of the strategic flexibility and economic feasibility of the Coast Guard, China is expanding its maritime claims in the South China Sea. China will continue its strategy to manage the level of conflict regarding maritime territorial dispute by using the Coast Guard, and to solidify its jurisdiction claim by constantly deploying Coast Guard forces that overwhelm neighboring countries.

Keywords: China Coast Guard(CCG), Coast Guard, Maritime Territorial Dispute, the South China Sea, Maritime Security