제 127회 KIMS 모닝포럼

“ 중국의 해양강국 추구와 ‘회색지대’ 전략”
- 한국에 대한 함의 -

이 서 항
(한국해양전략연구소장)

2019. 9. 25

중국의 해양강국 추구와 '회색지대 전략'

– '해상민병대'의 한국에 대한 함의

이 서 항

財團法人 韓國海洋戰略研究所
KIMS Korea Institute For Maritime Strategy

1

차 례

중국의 '해양력' 강화와 '해양강국' 추구

미국의 대응과 미•중 해양갈등 본질

중국 어업 위상과 '해상 민병대' 성장

해상민병대와 '회색지대 전략'

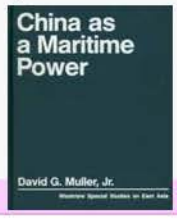
맺음말 : 해상민병대와 회색지대 전략의 함의

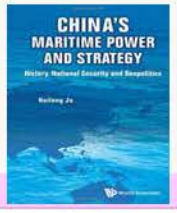
2

중국의 '해양력' 강화 • '해양강국' 추구

❑ 등소평 '現代化' 기치 이후 꾸준한 국가목표 … 대륙세력인 동시에 해양세력 지향 … 국가 구조 변신 시도

❑ '海洋大國'(*haiyang daguo*) • '海洋强國'(*haiyang giangguo*) 건설
- 해양력(maritime power) … "강대국 달성을 위한 필수요소로 간주"
- 중국의 미래는 위대한 '해양강국'이 되는 것 … 해양자원 개발 • 해양경제 발전 • 해양환경 보호 • 해양권리 및 이익보호 통한 '해양강국' 건설 선언 (*build China into a strong maritime power*)
… 2012. 11 제18차 당대회 채택 … '해양 권익'(maritime rights & interests) 수호 강조
(매 신년사 및 2019 국방백서-'新時代的 中國國防')





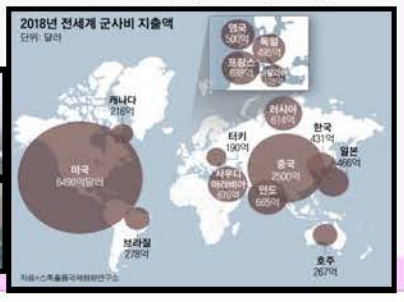
중국 최대규모 해상사열, 2018.4.12

3

군사비 지출증대 및 해군력 강화

❑ 세계 2위 군사비 지출 (2018년 기준)
- 경제성장 힘입어 24년 연속 군사비 지출 증대
- 2010년대 초 1,000억 달러 돌파 후 2018년 세계 2위 2,500억 달러 지출
… 전세계 군비의 14% 차지 (2019 SIPRI 보고서)
- 미국과의 군사비(약 6,500억 달러) 격차 감소 추세

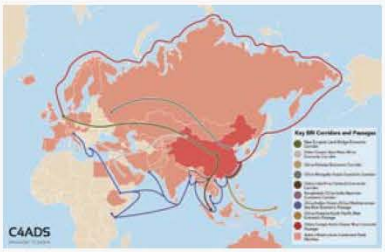
❑ 신형 해군함정 건조 박차
- 해군 건군 70주년 계기 신형 함정 다수 건조 ····· 국내 건조 제2항모 취역 예정
- ('055형' 난창-南昌 구축함·'094형' 전략 잠수함 등 2019.4.23 국제관함식 과시)
- 해군력 강화를 '强軍夢'의 한 축으로 간주



4

중국의 '해양강국' 추구 배경

- '굴욕의 세기'(century of humiliation)가 해양에서 출발
- 대만 요인 : 안보 최대 위협요인이 해양과 연계
- 미해결 안보의제 대부분이 본질적으로 해양요소 포함
- 원자재 및 교역물품 해상운송 의존 : SLOC 중요성 증대
- 경제 중심지가 대부분 해안과 인접



인접 해역 지배 절대화('core interest') 및 內海化(중국판 'Monroe Doctrine')
추구/기존질서(*status quo,* 現狀維持) 타파 시도
군사적으로 '반접근·지역거부'(A2/AD) 및 해양기반 신 국가발전전략('일대일로') 추구

5

중국 '해양강국' 구성 4대 기둥

※ 중국해군 임무는 2015년부터 '근해'(near seas)방어에서 인도-태평양 '원해보호'(open seas protection)로 확장

6

중국 '해양력' 강화 중심 기관

'해양강국' (maritime power) 목표

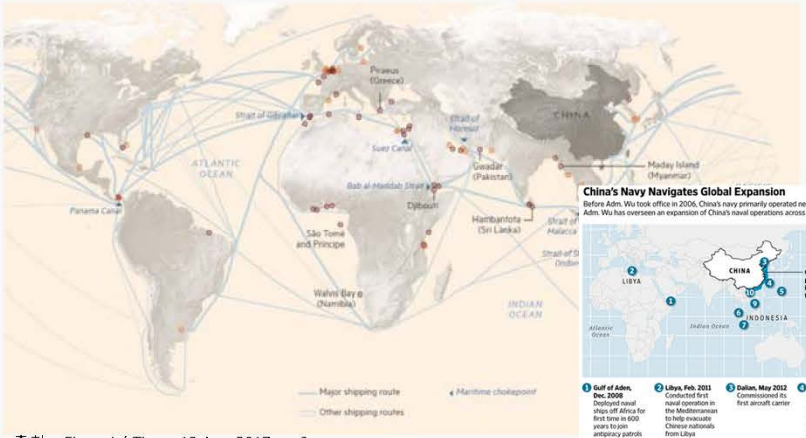
해군	연안경비대	해상민병	상선대	조선산업단	어업*/어민

* 어업(fishing industries): '강한/위대한 해양국가' 건설의 중요 구성요소 중 하나
→ 식량안보 및 해양경제력 확장 중요 역할…전략적 시각에서의 이해 필요

7

중국의 해양지배 확대 시도

❑ 중국의 세계 주요 무역로 및 해상요충지(*maritime chokepoints*) 장악 시도



출처 : *Financial Times*, 13 Jan. 2017, p. 9.

❑ 중동·阿 연결 주요항구 운영 및 소유권 매입 200억 달러 (약 22조원) 투자 (*Financial Times*, 17 July 2017, p.1)

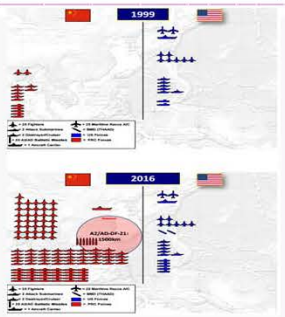
출처 : *WSJ*, 2016

8

중국의 해양력 위상과 강점/취약점

❑ **해양력 위상**

- 해군 → 세계 1위 (함정수 기준, 2020)
- 연안경비대(해경) → 세계 1위
- 해상민병 → 세계 1위
- 상선대 → 세계 1위
- 조선산업 → 세계 2위
- 어업 → 세계 1위



❑ **중국 해양력 강점/취약점**

- 장점 : 지리적 중앙집권성 · 해양력 구성요소 상호연계 및 포괄성 · 육지기반 방어력 지원 가능...
- 단점 : 지속성장 위한 해양의존도 점증(SLOC 및 어업) · 위기시 공해진출 어려움(Bashi 및 Miyako해협 봉쇄 시) · 국제법상 중국적 '해양 권익 및 이해' 확보 난관...

9

미 • 중 해양갈등의 본질

- 연안국 해양관할권 (특히 영해 및 EEZ내 항행제도) 해석 차이에 따른 갈등
  - 중국 : EEZ 내에서의 (상공 포함) 타국 군사활동 (군함의 항해 포함) 규제 주장 (역내 약 26개국 동조)
  - 미국 : 군함 포함 '항해의 자유' 주장 (추후 'national interest' 규정)

↓

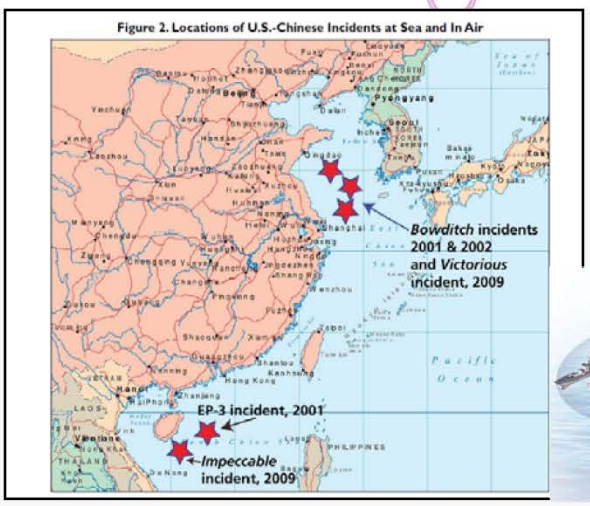
2001·2002·2009 ·2013-15년 충돌 발생

※ 2013. 12 : 남중국해상 중국항모 호위함 – 미 미사일 순양함(*Cowpens*) 충돌 직전 사태 유발

※ 2014. 8. 19: 남중국해 해남도 연안상공 中 J-11 전투기- 美 해군 P-8 포세이돈 정찰기 충돌 일보직전 ('near collision')

10

미 • 중간 EEZ 해석 충돌



USS *Cowpens*, Dec. 2013

11

영해내 항행제도 갈등

- 영해내 군함 '무해 통항'(Innocent Passage)허용여부 대립
  - 중국 : 허가(permission) 요망(1992 '영해 및 접속수역법' 제6조)
  - 미국 : 국제법 따른 '항행 자유'(freedom of navigation) 주장
  - 최근 PCA 판결 따른 인공도서(특히 LTE)의 영해 존재 여부도 갈등 대상 부각(2016.7 PCA 판결 참조… 간조노출지(LTE) 매립 도서는 영해권 향유 불가능)

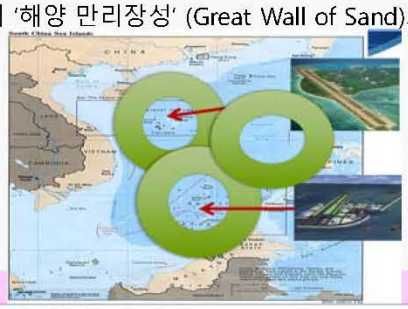
미 • 중 구축함(*Decatur* vs. *Luyang*) 41m 대치 발생(2018.09.30)

12

'안전구역' 및 도서매립 따른 새로운 갈등

- **방공식별구역 (Air Defense Identification Zone) 선포**
  - 중국 2013. 11. 23 동중국해 상공에 ADIZ 선포... 중국 영공 진입의도 없더라도 통과시 비행정보 제공 요구... 중국의 '現狀維持 타파시도'로 평가

- **남중국해 도서 매립 (Land Reclamations)**
  - 중국은 최근 남중국해 분쟁 사주(atolls) 및 산호초 등 매립 공사 완료... 활주로・접안시설 등 군사시설로 이용가능하며 제3국 '항해자유' 침해 가능... 미국은 PCA판결(2016.7) 존중과 함께 매립도서 영해권 불인정 및 중국의 '해양 만리장성' (Great Wall of Sand)으로 비판



13

중국의 인공도서 매립 현황 및 의도

- **현황** : 분쟁여지 많은 남사군도 7개 암초(maritime features)의 '사실상 통제' 확보 이후 2010년대 이후 본격 매립... 2017. 11 현재 다른 관련국들 40년간 매립보다 17배 많은 2,900 acres(=11.7㎢) 매립...항구・활주로・하부시설 등 건설 (미 CSIS, *Asia Maritime Transparency Initiative*, Nov. 2017) ... 서사군도 (Woody Island) 地對空 미사일 배치(2016. 2)・일부도서 (Fiery cross・Subi Reef 등) 전투기 격납고 및 방공망 시설 완성(2016. 11)・폭격기착륙(2018.5)

- **의도** : 공식적으로 도서의 '군사화'(militarization) 추구 부정하나 '방어 목적의 제한된 필요 군사시설' 인정
  (중국 외교부 대변인, 2015. 10 .14)

Woody Is. 첫 폭격기 착륙(2018. 5)

China Starts Weather Forecasts from South China Sea (2017. 1)

14

미국의 대응…'인도-태평양(Indo-Pacific) 전략'

- 정치·외교적 대응 : '아시아 중시'(Pivot to Asia)이어 '인도-태평양'(Indo-Pacific) 전략 추구… 중국 견제 의도 시사
  - 트럼프 행정부 대응책…중국을 '수정주의자'/'전략적 경쟁자'(strategic competitor) 지칭…
    힘을 통한 평화'(peace through strength) 접근
  - 펜스 부통령 '지정학 부활' · '일대일로'와 함께 최근 국제정치 3대 '화자지절(abuzz) 논의 대상의 하나
- 군사적 대응 : 항행자유작전(FONOPs) 수행… 동맹·우방국과 군사관계 강화 및 해군력 증강(아태지역에 60% 배치)…지상병력 증강(호주 다윈 해병대 주둔) 및 '순환배치'(rotating base) 운영(호주 및 필리핀)…
  태평양 사령부의 '인도-태평양 사령부'로의 개명… RIMPAC 훈련 중국배제(2018)
- 법률적 대응 : 남중국해 항행자유 문제 '국가이익'(national interest) 선포…
  중국의 PCA 판결 수용 및 국제법/표준규범 준수 강조

'항행자유작전': 1979년부터 무력 등항권 부정 포함 UNCLOS 위반 등 '과도한 관할권 주장'시 항의차원 시행

15

'인도-태평양 전략'의 5대 원칙

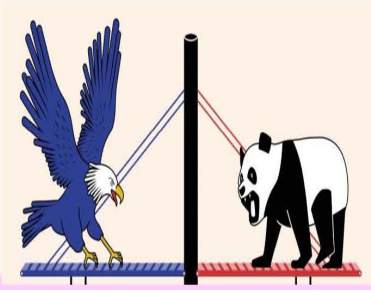
– 2017.11 미 트럼프 대통령 APEC 연설:
"자유롭고 개방된 인도-태평양"
(a free and open Indo-Pacific: FOIP) 구현

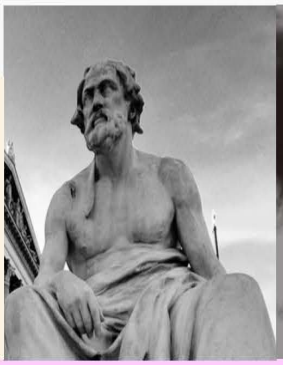
1. 역내국 주권 및 독립 존중
2. 국제 해역 및 상공 통과 자유
3. 강압(coercion) 없는 평화적 분쟁해결
4. 자유·공정·상호적 무역 및 투자
5. 국제 법규 및 규범 준수…'법 기반 국제질서'(rule-based order) 지향…인도-태평양의 평화·번영을 위해서는 '자유·개방·포용·법기반 질서'가 핵심

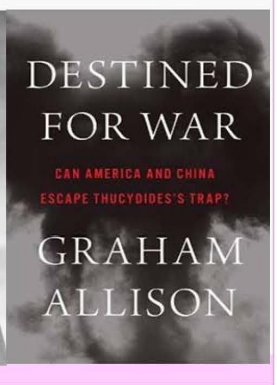
16

미·중 해양패권경쟁 종착점 : '투키디데스 함정' 현실화?

❑ **해양력 강화 기반한 신흥 부상국가 vs. 기존 패권국가 대립은 대부분 전쟁으로 귀결**
- Thucydides, '*History of the Peleponnesian War*'(고대 스파르타 vs. 아테네)
- 과거 500년간 16개 사례 중 12개가 전쟁·군사 충돌 귀결
(G.Allison, *Destined for War*, 2015) …미·중 경쟁 및 대결의 종착점은?







17

어업 연계 중국 해양권익 강화 전략

❑ 어업정책 목표를 국민소비 및 고급 단백질 필요 증가 등 수요 증대 따른 적절한 수산품 공급에 두고 '식량안보'(food security) 확보 추구

❑ 어민 소득 증대 및 외화 획득 공헌

❑ '지속가능 어획' 위한 해양환경보호

❑ **어업을 국가의 정치적·전략적 이해와 연계…분쟁수역에서 중국이익강화**
("어선단을 해양관할권 확대수단으로 활용"— 미 국무성 언급)

'지도부로부터의 어업 중시'

18

세계 속의 중국 어업 위상

❑ 중국의 어획량 = 세계 어획고의 약 18.9% 차지 (세계 1위)

<표1 : 세계 각국 2015년 해양 어획량*>

Rank	Country	Production (tonnes)	% of world
1	China	15,314,000	18.9
2	Indonesia	6,028,260	7.4
3	United States	5,019,399	6.2
4	Peru	4,786,551	5.9
5	Russian Federation	4,172,073	5.1
6	India	3,497,284	4.3
7	Japan	3,427,300	4.2
8	Vietnam	2,607,214	3.2
9	Norway	2,293,290	2.8
10	Philippines	1,948,136	2.4
11	Chile	1,786,633	2.2
12	Rep. of Korea	1,639,860	2.0
13	Thailand	1,496,450	1.8
14	Malaysia	1,486,050	1.8
15	Morocco	1,349,637	1.7
World Total		약 81,165,000	100

* 어획량
= 'marine capture production'

출처 : UN FAO, 2017.

19

'해상민병'(海上民兵)의 출현

❑ 중국 어업의 정치적·외교적 기능 수행 (특히 분쟁수역에서 역할 부각)
- 정부의 재정·정치적 지원 따른 어업 활동 출현
(예: 2014 남중국해상 중-베트남 석유탐사 대립시 양국 약 980척 어선 파견)
- '해양에서의 국가임무수행 목적 민간어민·연안주민 준 군사조직체'로 발전
(Art. 36, *1984 China Military Service Law*, 1998 개정)

❑ 분쟁지역 이외에도 중국해양이익 제고 시도시 조직화된 어선단 파견...'해상민병'(maritime militia)의 출현 및 성장 계기
- 시진핑 해남도 Qionghai시 Tanmen 어촌 방문(2013·4)시 발언: "해상민병은 어업종사 뿐 아니라 해양정보 수집 및 인공도서·산호초 매립 지원해야"...
어민에 의한 남중국해 분쟁수역에서의 중국 해양이익 보호 강조

20

'해상민병'(海上民兵)의 성장

❑ '해상민병'의 기원
- 초기 인민해방군(PLA)의 민간선박 활용
- 국민당군의 본토 연안 침투 방지
- 해상활동 유경험자 부족 따른 어민 훈련 필요성
- 어족자원 감소따른 타국 어선 및 해군과 대치시 대응
- 분쟁수역에서의 장거리 조업 필요성
- 연안방어 병력의 '전반적 해상방어 병력'(at-sea maritime militia) 전환 필요성
- 군사관련 인력의 발전 추세 반영 (전문화위기 대응·PLA 병력 지원 필요성 반영 증대 등)

❑ 활동분야 및 영역의 확대
- 분쟁지역에서의 어획증대 및 관할권 공고화
  * 사례 : 1970년대 서사군도 점령 / 2009년 미군함 *Impeccable*호 항로방해 / Haiyang Shiyou-981 석유탐사 현장 대치 (중-베트남) / Scarborough Shoal 해역 시위(중-필리핀) 등
- 일부 원거리 DWF 조직화(아르헨티나·남아프리카 수역 등)

21

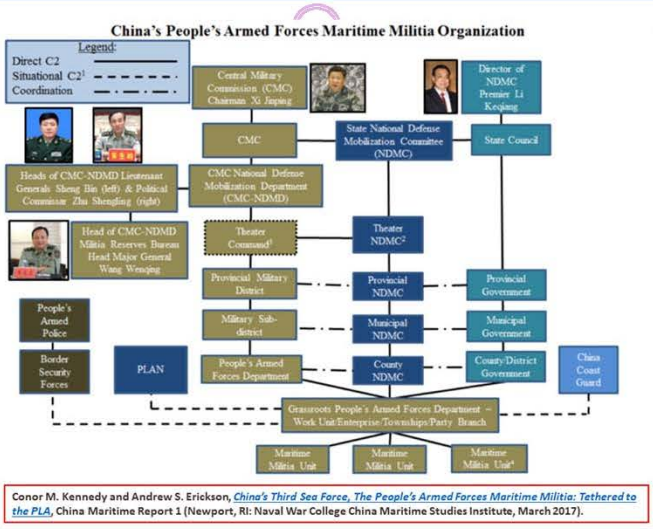
해상민병의 군사적 지위

▪ 중국 해상민병은 정규해군(PLAN)·해경(CCG)*과 함께 중국 '3개 해군'(three Navies)중의 하나로 인식됨(*최근 중국해경은 국무원 산하에서 중앙군사위원회로 지위변경·흡수, 2018. 6)

- 정규군은 아니나 군사적 필요시 동원(mobilization)가능한 '인민무력체계'(People's Armed Forces)의 중요 구성요소→ '인민무력해상민병'(People's Armed Forces Maritime Militia: PAFMM)으로 명명가능 (미 국방부, '*Annual Report to Congress*', 2018, p.16, 72)
- PAFMM은 국가지휘 후원 행동 집행위한 공식 병력으로 동·남중국해상 '저강도 강압 행위' (low-intensity coercion) 시행 및 개입... 'little blue men'으로서 '회색지대 전략'구사 가능
- PAFMM 선박(어선)은 과거 민간회사·개인으로 부터 임대했으나 최근에는 국가소유 형식으로 건조(미 국방부 보고서, 2018, p.72)

22

'해상민병' 지휘 체계



Conor M. Kennedy and Andrew S. Erickson, *China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA*, China Maritime Report 1 (Newport, RI: Naval War College China Maritime Studies Institute, March 2017).

❑ 핵심사항 : 주요 분쟁수역에서 외국과 대치시 일선 개입...중국 '인민무력체계 ' 의 중요 구성요소로서 '인민무력 해상민병'(PAFMM) 명명 가능

23

'해상민병' 주요 근거지

❑ 군-민간 2중구조하 운용 (해군・해경 연계 사실상 '제3 해상 군병력')
- '군사적 성격 띈 해양활동 일선 첨병'으로 활용... **'회색지대'(gray zone) 전략*** **야기**

❑ 인원 및 규모 : 약 75만명 / 14만척 보유 (1978년 자료 … 관련자료 희소)
- 중국 전체 '민병' 규모는 약 8백만명 (2010 中 국방백서)

24

*"회색지대"(gray zone) 전략

❑ 개념 및 정의

- "흔히 인정된 정규 군사력의 직접적 사용은 아니나 비대칭적 및 애매모호한 방식·수단 활용, 관련 상대방 국가 대응을 무력화 또는 좌절시키면서 한 국가의 목표를 달성하는 기술·방법의 사용"
  (the use of techniques to achieve a nation's goals and frustrate those of its rivals by employing instruments of power—often asymmetric & ambiguous in character—that are not direct use of acknowledged regular military forces, *US ISAB Report*, Jan. 2017)
- "평시임에도 불구, 정규 군사공격 같은 방법으로 전략목표 성취"
- "직접·가시적 무력사용 없이 안보이익 성취"

* '회색지대' 자체는 전통적인 '전쟁'(war) '평화'(peace) 개념의 중간영역

❑ 사례

- 최근 중국은 남중국해에서 정규 군사력은 아니나 본질적으로 '강압적'(coercive) 수단(경제적 보상 및 보복 포함)을 활용, 역내 패권강화 및 국제규범 위협과 미국 우위에 도전
- 러시아는 2014년 정규 군사력 사용없이 친러시아계 주민·민병 등원 등 통해 우크라이나 크림반도 합병 성공

25

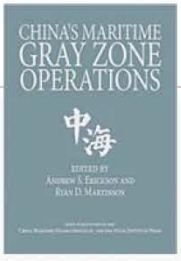
'회색지대'(gray zone) 전략 특징 및 유사 개념

❑ '회색지대' 전략 특징

- 수단의 '비대칭성'(asymmetry)
- 목적추구와 군사적 대응의 '애매모호성'(ambiguity)
- 실행의 '점진주의'(incrementalism)
- 전략적 점진주의(strategic gradualism)
  ↓
- 실제 전쟁으로의 비화(飛化) 또는 확전 회피
- 점진적 이익달성 (추구 목표의 단계적 기정사실화)

❑ 유사개념

- 비정규전 (irregular warfare)
- 정치·심리전 (political warfare)
- 혼용·복합전 (hybrid warfare)
- 비대칭전 (asymmetric warfare)
- 비재래전 (unconventional warfare)



26

회색지대 전략 하 'Salami-slicing'전술

신체 일부 물에 담궜으나 개념적으로는
입수(入水)상태 아닌 것으로 과시

입수(入水) 행위 반복통해 자신 추구
목적 시도 및 노출

27

회색지대 전략 하 'Salami-slicing'전술

상대방 인식체계 기만 통해 자신 목적
점진적 달성...'기정사실화 전략'

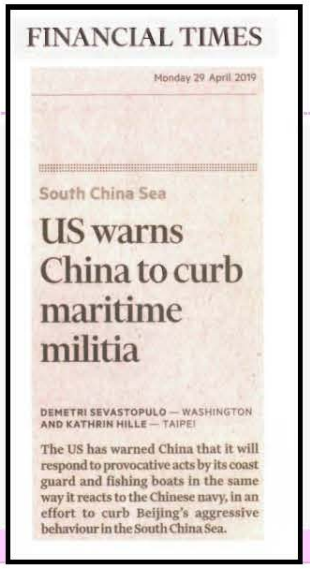
출처: Tomas Schelling, ***Arms and Influence***, new ed(2008)

28

미국의 '해상민병' 대응책

❑ 미국의 중국 '해상민병 ' 강경대책 발표

- "軍과 함께 일하는 중국 해경 및 어선대 조직 '해상민병'에 대해서 앞으로 정규해군과 다르게 취급하지 않겠다...양 조직 모두 중앙정부의 군사적 야망 진전시키는데 이용"..."해상 민병은 중국 정치적 목표 달성위해 실제 전투없이 강압적 행동의 중요 역할 수행" (미 해군 참모총장 John Richardson 경고, *Financial Times*, April 29,2019, p.2)



FINANCIAL TIMES

Monday 29 April 2019

South China Sea

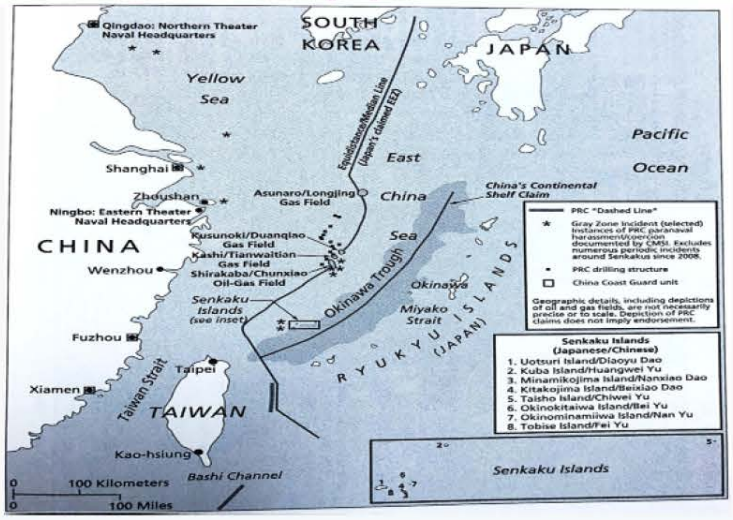
US warns China to curb maritime militia

DEMETRI SEVASTOPULO — WASHINGTON AND KATHRIN HILLE — TAIPEI

The US has warned China that it will respond to provocative acts by its coast guard and fishing boats in the same way it reacts to the Chinese navy, in an effort to curb Beijing's aggressive behaviour in the South China Sea.

29

중국관할권 주장 및 '회색지대 전략' 충돌발생 (황해 및 동중국해)



출처 : Andrew S. Erickson & Ryan D. Martinson, ed., *China's Maritime Gray Zone Operations*, 2019, p.xix.

30

'해상민병'(海上民兵) 역할 및 평가

❑ '해상민병' 위상 및 역할

- 황해·동중국해·남중국해에서 해군 및 연안경비대 보조·지원 역할 수행...제3의 해군력('third coercive element of China's maritime power')
- 연근해('near seas') 조업 세계 최대 어선대 및 세계 최대 원양어업(DWF) 세력 보유...일정 수준 조직화
- 중앙정부로부터 정치·재정적 지원 수수

❑ '해상민병' 평가 요약

- 연구가 부족한 상태('understudied')이나 어업 관련한 중국 해양전략 (특히 남중국해에서) 이해하는데 매우 중요
- 분쟁수역에서 중국입장 방어 및 강화시 해군·해경 지원...전시에는 군사작전 지원 가능
- 군사대립 및 '포함외교'(gunboat diplomacy) 이미지 회피하면서 중앙정부 정책목표 추구

Prof. Erickson

중국 해상민병 주요 연구자 : 미 해군대학 Andrew S. Erickson 및 Conor M. Kennedy 교수 등
...美 국방부도 '2018 의회 보고서' 통해 해상민병대 역할 주목시작

31

맺음말 : 한국에의 함의

❑ 서해 불법조업(IUU: Illegal, Unreported, Unregulated fishing) 의 지속

- 중국 국가주도 어업 구조조정(어선 감축) 없이는 근본적 해결 불가능
- 불법조업 어선 기국 책임 · 배상 강조한 ITLOS '권고적 의견'(2015. 4) 지속적 거부(IUU 규제 ITLOS 관할권 부정)

❑ 이어도 수역의 '해상민병' 출현 가능성

- '회색지대 전략' 활용/중국 관공선 이어도 수역 기출현*
- 분쟁수역에 대한 '해상민병' 외교·전략적 역할 수행
- 불법조업/어업활동의 '준 군사화·조직화' 부상
  … 중국어선의 해경 고속단정 침몰사건(2016. 10. 7)은 '해상민병' 행태 전조

'효율적 대응' 필요성 제기

- 실체파악 맞춤형 억지 및 관련국 공동대응 필요
- 중국어민의 한국 법 · 제도 이해교육 긴요
  * 중국 자체의 단속·준법어업 강화 병행 (2015.10 'IUU방지 한·중 공동합의문' 채택)
- 위법 단속 단호한 의지와 '법기반 질서'(rule-based order) 강조
- '높은 수준'(군사적) 대응 유발 억제 … 적법 범위내 '관리 유지' 필요

32

*중국 해양세력 이어도 인접수역 출현 빈도

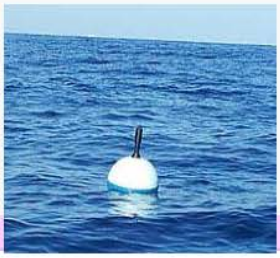
❑ 최근 3년간(2016-18) 이어도 인근 한·중 경계 미획정 지역에 중국 해경정·관공선·군함 등 100여회 출현... 군용기의 KADIZ 침범 병행 증가
- 군함 자체는 한·중 잠정조치 수역에 2018년 170여회 출현 (2018.10.28 KBS)

중국군함 잠정조치 수역 출현 현황 안규백 의원실 제공 KBS보도

2015	2016	2017	2018
96	118	115	173 (척)

❑ 이어도 남방 인근해역은 한·중 잠정수역 외측으로 범장망 ·유망 ·타망 등 연중 조업(중국 자체 금어기 5-9월 제외)

❑ 이어도 인근 중국 해양관측 부이 발견
- 잠정조치 수역 내측 및 외측에 약 10개 해상 기상 정보 수집 목적 부이 설치

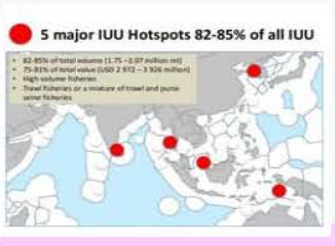


33

참고 : 불법조업의 폐해

❑ 불법조업(IUU)의 정의(UN FAO)
- '불법'(Illegal) 어획 : 해당국의 어획관련 법·규칙(laws of fishery)을 위반하면서 조업
- '비보고'(Unreported) 어획 : 관련 해당국 및 지역 수산기구에 대한 비보고(unreported) 및 허위보고(misreported)
- '비규제'(Unregulated) 어획 : 무국적 선박 및 해당지역 관리 수산기구 비회원국 선박에 의한 조업

IUU는 해양생태계 최대 위협요인 하나로서 범세계적 남획 유발…
전세계 어획량 13-31% 점유(일부 공해는 40%까지 차지)



34

맺음말 : '해상민병' 출현의 의미

❑ 어민 세력의 군사화 · 정치화 반영
- 정부 정책 수행의 도구 및 수단 활용

❑ 중앙정부의 의도 및 '계산된 시그널' (calibrated signals) 노정
- 현상유지타파 및 '전투 없이 승리추구' (win without fighting)...중국 의도의 '기정사실화'

❑ 기존 분쟁의 갈등 비화 및 대치/대결 빈도 증대 가능성
- 해상민병은 분쟁해결 지향보다는 '해양권익 강화 및 확장' 수단 (시진핑 2017 신년사 주목 필요)

"문제해결의 복잡화와 어려움 노정 시사 가능성"
– '최악의 시나리오' 상정·대비 필요

35